

Gaetano Azzariti

## Dopo il referendum del 25-26 giugno: le prospettive del Titolo V

(doi: 10.1438/23658)

Diritto pubblico (ISSN 1721-8985)

Fascicolo 2, maggio-agosto 2006

**Ente di afferenza:**

*Biblioteca della Camera dei deputati (camera)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

GAETANO AZZARITI

DOPO IL REFERENDUM DEL 25-26 GIUGNO:  
LE PROSPETTIVE DEL TITOLO V (\*)

1. Una riflessione sulle prospettive del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, in sede politica, ancor più che non in quella teorica o di dottrina, non può prescindere dal considerare l'esito del referendum costituzionale. Un *fatto* che condiziona in modo determinante ogni ipotesi di revisione del testo costituzionale, fino a rendere impossibile – sul piano politico, prima ancora che su quello strettamente giuridico e costituzionale – prospettare scenari che si pongano in soluzione di continuità con l'impianto già esistente; sia per quanto riguarda la forma di Stato – oggetto specifico di queste nostre riflessioni – sia per quanto riguarda le altre parti della Costituzione, nel suo complesso ri-legittimata dal voto popolare. Penso che questo limite alla possibilità di proporre disegni di politica costituzionale debba essere preso sul serio, soprattutto dal ceto politico, quale che siano le idee professate nello specifico, a meno di non essere disposti a pagare un alto prezzo sul piano più prezioso della propria legittimazione popolare, nonché su quello parallelo della capacità di governo. Non credo d'altronde che questo limite si debba intendere come un impedimento o una costrizione eccessiva alla libertà del legislatore, anzi a ben vedere ritengo che esso possa costituire un prezioso viatico che può indurre ad uscire finalmente dalla retorica e dalla illusione della grande riforma e dall'uso politico della Costituzione, che ha caratterizzato la lunga stagione che è oramai alle nostre spalle, per approdare ad una fase nuova di realismo e concretezza nello studio dei problemi politici ed istituzionali. Senza avere più la possibilità di rinviare ad un improba-

---

(\*) Questo scritto riproduce, con lievi modifiche formali, il testo presentato alle Commissioni Affari costituzionali del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, nel quadro dell'indagine conoscitiva sulle questioni relative al Titolo V della Parte seconda della Costituzione (seduta dell'11 dicembre 2006).

bile e generalmente disatteso futuro sistema costituzionale, le singole questioni dovranno essere affrontate *entro il quadro vigente di principi costituzionali*. Si potrà così – finalmente – riflettere sui reali e profondi problemi che ci affliggono e che sono di decisiva importanza: dalla ‘crisi di ruolo’ delle istituzioni politiche (Parlamento, Governo) all’appannarsi dei modelli di riferimento (regionali o federali). Può anche rilevarsi che l’esclusione dall’orizzonte del politicamente possibile delle grandi riforme costituzionali non comporta, per ciò solo, la ‘pietrificazione’ del testo scritto della nostra Costituzione e l’impossibilità di modifiche espresse di singole disposizioni o specifici istituti. Revisioni della Costituzione, anche incisive (come più avanti esemplificherò), sono possibili purché ‘puntuali’ e non finalizzate all’abbandono del sistema costituzionale ‘costituito’. È questa la ‘cultura della manutenzione costituzionale’ che in molti Paesi occidentali si è posta alla base delle politiche di innovazione costituzionale e – al contempo – di consolidamento del sistema costituzionale esistente. Vero è che, nonostante gli sforzi della dottrina ed il limite auspicato dell’omogeneità delle singole leggi costituzionali, non è facile individuare il confine oltre il quale una revisione *entro il sistema costituzionale dato*, si trasformi in una riforma *contro la costituzione vigente*, trattandosi in ultima analisi non di un dato di fatto, bensì di una valutazione politica e costituzionale; ma proprio per questo appare quanto mai necessario – oggi più che mai in passato – limitarsi a perseguire solo revisioni costituzionali condivise, che ottengano cioè il consenso parlamentare più esteso richiesto all’art. 138, quello dei due terzi dei suoi componenti. Inoltre, non può in via di principio escludersi che un disegno di legge di revisione costituzionale, pur se originariamente specifico (relativo ad una singola disposizione ovvero ad un unico istituto), possa, nel corso della discussione parlamentare, subire un temibile allargamento delle materie e degli oggetti da riformare. Questo è avvenuto in seno alle passate Commissioni bicamerali, nate con troppo fragili delimitazioni, che hanno finito per travolgere formalmente tutta la seconda Parte della Costituzione e sostanzialmente l’intero impianto costituzionale. Questo è avvenuto, infine, senza neppure il bisogno di Commissioni costituite *ad hoc*, nel corso dell’ultima legislatura. Se si vuole –

ma oggi, dopo il referendum costituzionale, ‘si deve’ – sfuggire a pulsioni o seduzioni ‘neocostituenti’, appare allora quanto mai opportuno delimitare previamente e chiaramente entro rigidi confini prestabiliti il potere di revisione costituzionale ogni volta che esso viene attivato. Credo che tutti i soggetti interessati (con funzioni istituzionali particolari i Presidenti di Commissione, i Relatori o i singoli presentatori delle proposte di revisione costituzionale, nonché i Presidenti dei due rami del Parlamento, i quali potrebbero ritenere inammissibili proceduralmente e inaccettabili politicamente indebiti allargamenti a questioni diverse da quelle originariamente proposte, anche se ad esse correlate), dovrebbero farsi garanti e vigilare sulla delimitazione degli oggetti da porre in discussione nei casi di interventi sul testo della Costituzione.

Se si conviene che quella appena sintetizzata è la concreta situazione costituzionale nella quale il Parlamento si trova attualmente ad operare, credo ne debbano discendere alcune immediate e specifiche indicazioni sul piano del metodo: *a)* abbandonando l’approccio totalizzante è opportuno procedere *per singole questioni*; *b)* fin dove è possibile è necessario *preferire la via ordinaria* rispetto a quella delle modifiche costituzionali; *c)* queste ultime possono essere discusse solo previa *delimitazione dell’ambito della revisione*.

Queste indicazioni di metodo ‘costituzionale’, si possono ben coniugare con un approccio ‘politico’ di stampo realista. Un approccio cioè che non persegue lo scopo di realizzare un sistema ideale (di Stato delle autonomie, nel nostro caso), ma solo quello concretamente possibile. Com’è noto, il ‘vizio’ del realismo è quello dell’eccesso di pragmatismo, mentre la sua forma degenerata è rappresentata dal cinismo. Ad evitare simili cadute deve valere allora, nel nostro caso, il forte, costante ed espresso riferimento ai principi, non solo a quelli più propriamente politici, che orientano i comportamenti dei singoli, ma anche – forse soprattutto – quelli costituzionali, che si pongono come fondamento comune. L’ancora costituzionale, ben fissata, credo possa evitare al realismo di abbandonarsi alla deriva.

2. Con specifico riferimento al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, all’interno del quadro generale delineato, non mi sembra

difficile individuare le due direttrici entro cui è auspicabile si sviluppi il necessario intervento del Parlamento in questa legislatura. Basta osservare, con senso di realismo: *a)* la condizione *di alta conflittualità istituzionale* in cui versano i rapporti tra livelli di governo (tra Stato e Regioni, in particolare); *b)* la *complessità* del sistema delle autonomie, con conseguente sovrapposizione di competenze ed incertezza nei rapporti giuridici e nella garanzia dei diritti che coinvolge tutti i soggetti dell'ordinamento, sia istituzionali sia sociali. Se si conviene su questa diagnosi, la terapia non può che essere conseguente. Appare necessario che l'intervento del legislatore persegua principalmente due obiettivi, eguali e contrari rispetto alle disfunzioni indicate: *a)* *ridurre* l'allarmante livello di conflittualità tra Stato e Regioni; *b)* *semplificare* il sistema delle autonomie.

3. Per quanto riguarda l'obiettivo della riduzione della conflittualità tra enti, l'esplosione del contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale rappresenta sì il suo precipitato, ma anche la base di partenza per il suo superamento. Penso, infatti, che il Parlamento debba cercare, per quanto possibile e nei limiti della sua autonomia di giudizio, di attenersi alle molteplici indicazioni che la copiosa giurisprudenza costituzionale sul Titolo V ha ormai fornito, fino a far emergere un indirizzo politico complessivo. Può correttamente osservarsi che la Corte nella sua recente giurisprudenza in materia di contenzioso tra Stato e Regioni ha, a volte, svolto un'opera di supplenza parlamentare, in assenza della normativa ordinaria. È un fatto che nella passata legislatura i lavori parlamentari sono stati assorbiti nell'impresa di riformare il testo della Costituzione, mentre hanno tralasciato di dare attuazione al nuovo disegno del Titolo V (fatta salva la legge n. 131 del 2003). Diversi Presidenti della Corte costituzionale, in più occasioni, hanno auspicato un maggiore interesse del Parlamento e manifestato imbarazzo per la pur necessaria supplenza dell'organo di garanzia costituzionale. Non sarebbe però auspicabile che, in questa legislatura, il Parlamento non operasse entro le direttive formulate dalla Corte: sia perché nel suo complesso l'intervento della Corte è apparso, anche quando un po' pretorio, comunque ragionevole e teso a dare un quadro di sistema costituzionalmente omogeneo; sia perché rimettere ora in discussione gli indirizzi espressi dal giudice delle leggi ria-

pirebbe il contenzioso, aggravando, anziché ridurre, la conflittualità tra enti.

È evidente però che non basta dare seguito alle sentenze della Corte. È auspicabile che vengano sciolti i nodi politici, istituzionali e costituzionali che hanno prodotto l'allarmante livello di conflittualità.

Sulle cause più strettamente politiche e sociali non ho titolo per intervenire, se non per confidare sul successo del Governo, il quale (secondo quanto annunciato dal Ministro per gli Affari regionali davanti alle Commissioni Affari costituzionali) ha avviato con le singole Regioni un confronto sul contenzioso in corso, per addivenire a soluzioni concertate che riducano la conflittualità attuale, nonché – grazie al confronto preventivo – quello futuro.

Per quanto riguarda invece le cause più strettamente istituzionali e costituzionali, vorrei porre l'accento sui seguenti aspetti, che mi sembra rappresentino i maggiori motivi della instabilità nella forma di Stato italiana.

3.1. Il *riparto di competenze legislative*, così come formulato nell'art. 117 della nostra Costituzione, appare particolarmente complesso; inoltre la tecnica dell'enumerazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato ovvero concorrente, è apparsa imprecisa e, in alcuni casi, infelice. È dunque naturale che molti auspichino una *semplificazione* del riparto di competenze. Il punto controverso è però *come* ottenere questa semplificazione. La via più diretta è evidentemente quella di aggiornare e modificare l'elenco delle materie, riscrivendo con apposita legge di revisione costituzionale l'art. 117. La modifica dell'articolo in questione, al fine di semplificazione del riparto, può essere operata (secondo le proposte avanzate in sedi dottrinarie, ma auspicate anche da rappresentanti del mondo imprenditoriale e della produzione) in base a due diverse prospettive: la via più radicale prevede l'eliminazione pura e semplice della competenza ripartita, la via più temperata auspica l'inserimento di alcune materie nella competenza esclusiva dello Stato e conseguente semplificazione dell'elenco delle materie ripartite. Questa seconda ipotesi in fondo fu già prospettata nella passata legislatura dalla maggioranza di centrodestra, all'interno della riforma complessiva della seconda Parte

della Costituzione, uno dei pochissimi interventi che non vennero in sé duramente contestati, come invece avvenne per il resto della riforma. La proposta dunque di attribuire alla competenza esclusiva dello Stato almeno le materie relative alle grandi reti strategiche di trasporto e navigazione, dell'ordinamento della comunicazione, dell'ordinamento delle professioni, del trasporto e distribuzione dell'energia, potrebbe trovare l'ampio consenso necessario per la riforma costituzionale (i due terzi di ciascuna Camera). Trovo personalmente condivisibile che si aggiungano anche altre materie alla competenza esclusiva dello Stato, come ad esempio le norme generali sulla tutela della salute, la disciplina dei rapporti di lavoro, la tutela e la sicurezza del lavoro, nonché la previdenza complementare ed integrativa (in rispetto e per l'attuazione degli artt. 32, 35-38 della Parte prima della Costituzione, non ritenendo sufficiente a tal fine la garanzia di cui alla lettera *m* dell'art. 117). Infine, dovendo ridefinire le materie di competenza esclusiva dello Stato, appare opportuno inserire esplicitamente anche l'istruzione universitaria, che già l'ultimo comma dell'art. 33 riserva alla legislazione statale («Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi *nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato*»), ma che non è stata esplicitamente inclusa nell'elencazione delle materie di competenza esclusivamente statale nella riforma costituzionale del 2001.

Sarebbe questo un intervento possibile, ma certamente rischioso.

Possibile poiché opererebbe all'interno del sistema costituzionale e si collocherebbe entro i principi vigenti, dunque – in base alle delimitazioni inizialmente proposte – non si potrebbe accusare una modifica costituzionale così ideata e limitata di porsi in conflitto con il responso popolare espresso nel referendum costituzionale.

Rischioso perché potrebbe produrre un indesiderato effetto disgregativo e moltiplicativo, che impedirebbe l'approvazione con il consenso massimo auspicato (i due terzi dei componenti di ciascuna Camera) ovvero la riapertura di una discussione su grandi rivolgimenti della forma di Stato che, nel rispetto della pronuncia popolare espressa con il referendum costituzionale, deve essere scartata. Chi può escludere infatti che la discussione sul cuore del sistema delle autonomie (sul potere legislativo

degli enti regionali) non sia assunta come l'occasione per ridiscutere il nostro complessivo sistema? Si è certi che non si rafforzerebbero indirettamente ed involontariamente le tesi di chi ancora oggi, nei diversi schieramenti politici, auspica la ripresa del cammino delle riforme costituzionali, con concessioni neo-costituenti? L'effetto slavina ci ha già portato in passato nel mezzo di una valanga istituzionale; oggi, prima di aprire una qualsiasi breccia, appare opportuno quantomeno stabilire convenzionalmente e preventivamente l'inderogabilità del limite.

3.1.1. Volendo evitare questi rischi di possibile degenerazione o di temibile straripamento, può essere percorsa una strada alternativa (sebbene si possa ritenere anche una strada parallela, non contrapponendosi necessariamente a quella appena indicata). Per ridurre la conflittualità tra enti, conseguente alla difficile definizione del riparto delle rispettive competenze si può procedere ad una sua chiarificazione con leggi ordinarie e in sede interpretativa dei principi. È questo in realtà un compito che il Parlamento deve svolgere in sede di attuazione del Titolo V, e che registra il più grave ritardo. Ci si riferisce, com'è evidente, alla necessaria determinazione da parte dello Stato dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente (di cui al terzo comma dell'art. 117). Spesso sottovalutata, credo invece che sia un'opera di grande responsabilità, che potrebbe caratterizzare questa legislatura, se il Parlamento, assieme al Governo, volessero impegnarsi in quest'impresa con la consapevolezza della posta in gioco. Una chiara determinazione dei principi, infatti, potrebbe avere effetti di semplificazione del quadro complessivo di riparto e di conseguente attenuazione della conflittualità tra enti. Si ricordi come in passato per definire il volto dello Stato regionale in Italia è risultata determinante l'opera della normativa ordinaria di attuazione costituzionale, che si è conformato grazie alla razionalizzazione operata dai decreti delegati del 1972 (tramite il trasferimento delle funzioni con la tecnica del 'ritaglio') e da quelli del 1977 (i quali, cambiando in radice la filosofia del trasferimento delle funzioni – dal 'ritaglio' ai 'settori organici' –, hanno mutato il volto del regionalismo nel suo complesso). Essi hanno individuato l'equilibrio specifico dei rapporti tra Stato e Regioni, e – grazie al parallelismo delle funzioni amministrative e legislative –



hanno chiarito l'elencazione – anch'essa eterogenea e di difficile composizione unitaria – dell'originario art. 117, riuscendo a stabilire le rispettive competenze. La Corte costituzionale, come ricordava Livio Paladin, ha 'seguito' le svolte più o meno regionaliste stabilite dal Parlamento (e dal Governo delegato), nel rispetto della discrezionalità del legislatore. Fino a quando, con la revisione del Titolo V, non è cambiato il parametro. A partire dal 2001, nell'assenza pressoché totale della normativa d'attuazione, la Corte si è trovata a dovere supplire, sollecitata da un troppo alto numero di questioni e conflitti. È però auspicabile che le reciproche funzioni di Corte e Parlamento non si sovrappongano e che sia quest'ultimo a definire i principi del riparto. La strada maestra, dunque, nella prospettiva dell'attuazione del Titolo V e perseguendo l'obiettivo di una riduzione della conflittualità tra enti, è quella della determinazione dei principi fondamentali ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

3.2. La determinazione dei *livelli essenziali delle prestazioni* (ai sensi del secondo comma lett. *m*, art. 117 Cost.) è un altro ambito dove si giocherà la stabilizzazione dei rapporti tra Stato ed enti autonomi. Terreno scivoloso e pieno d'insidie, collegato alle delicate tematiche dei poteri sostitutivi (art. 120 Cost.), deve essere necessariamente attraversato se si vuole conseguire l'obiettivo di ridurre la conflittualità interistituzionale, nonché – ed appare rilievo importante – affrontare consapevolmente e con responsabilità d'indirizzo politico il collegato e delicatissimo tema dell'attuazione dell'art. 119 Cost. (il c.d. *federalismo fiscale*). Come da molti rilevato, infatti, la definizione di un sistema di autonomia finanziaria per Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane deve essere collegato, non tanto alle generiche funzioni, quanto alle concrete prestazioni imputate alle responsabilità dei vari enti. Da qui la necessità di definire e stabilizzare *preventivamente* la 'qualità' e la 'quantità' delle funzioni, in particolare nel campo primario e privilegiato dei diritti sociali che ogni ente deve soddisfare. Bene ha detto in proposito la relatrice Sesa Amici nel corso dell'indagine conoscitiva delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato: «L'attribuzione a Regioni ed enti locali di reali poteri nella gestione delle proprie risorse deve servire a

migliorare la soddisfazione dei bisogni primari dei cittadini. È questo il parametro fondamentale da considerare e non la distribuzione di poteri tra gli enti» (vedi il *Res. sten.*, n. 2, seduta del 14 ottobre 2006, p. 6).

Così impostata la questione dei *livelli essenziali delle prestazioni* diventa centrale per l'attuazione dell'intero Titolo V, crocevia che appare necessario superare se si vogliono correttamente affrontare altri nodi problematici (non solo il sistema del c.d. federalismo fiscale, ma anche e più in generale le prospettive di semplificazione dell'organizzazione costituzionale dei diversi livelli di governo, come più avanti vedremo). Credo anche – realisticamente – che proprio sul terreno dei livelli essenziali si possa (si debba) aprire uno scontro politico, che può (dovrebbe) trovare in seno al Parlamento il luogo del compromesso possibile. È evidente infatti che tramite la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale si potrà ridisegnare lo Stato sociale, complessivamente considerato; e dunque la ‘qualità’ della nostra democrazia sociale e dei diritti civili di questo Paese. Insomma un impegno che potrebbe grandemente contribuire a far recuperare all'organo della rappresentanza politica la sua perduta centralità nella determinazione dell'indirizzo politico; sempre che il nostro Parlamento – come auspicio – voglia affrontare temi ‘alti’ in modo adeguato.

Non spetta evidentemente al costituzionalista fornire alcuna indicazione circa le possibili alternative politiche ovvero il grado di tutela dei diritti civili e sociali che il Parlamento vorrà determinare nella sua responsabilità ed in base agli equilibri che riuscirà a raggiungere; credo però che a lui spetti ricordare i principi costituzionali che condizionano la materia e che nella determinazione dei livelli essenziali devono essere rispettati dal legislatore. Il primo di questi – che spiega la *ratio* stessa della norma (che tende a garantire *a tutti* i diritti civili e sociali nei suoi ‘livelli essenziali’) – è collegato alla necessità di rispettare il principio d'eguaglianza nel godimento dei diritti. Se non si vuole rendere questo nesso tra godimento dei diritti ed eguaglianza dei cittadini espressione di mero formalismo, diventa necessario comprendere quali conseguenze si riflettono nella definizione dei livelli essenziali.

In primo luogo, ritengo che il rispetto del principio d'eguaglianza imponga al legislatore ordinario di determinare livelli essenziali in modo *puntuale e stringente*, che non si possa limitare cioè ad indicazioni troppo generiche o eccessivamente tolleranti, che lascerebbero uno spazio eccessivo alla disuguaglianza irragionevole (e dunque incostituzionale) dei diritti nelle diverse parti del territorio nazionale. A chi dovesse rivendicare l'autonomia delle Regioni o degli altri enti locali nelle materie attraversate dai diritti in questione, dimostrandosi così insofferente ad una legislazione rigorosa e limitativa delle scelte dei governi locali, deve ricordarsi che non è sul terreno dei diritti fondamentali che può operarsi una differenziazione sostanziale, né che è su questo piano che può giocarsi la partita del federalismo. Questa partita – a mio modo di vedere – si deve più correttamente giocare sul piano dell'organizzazione dei servizi (a parità di diritti) e su quello della rivendicazione delle risorse (per garantire prestazioni adeguate su tutto il territorio nazionale).

Sul piano dell'organizzazione dei servizi, poiché è proprio dello spirito della riforma del Titolo V, ed è alla base delle rivendicazioni autonomiste in genere, la spinta a far sì che siano le istituzioni più vicine ai cittadini ad avere la maggiore responsabilità nel campo (anche e soprattutto) delle prestazioni sociali. Il c.d. *federalismo solidale*, che è imposto nel nostro ordinamento costituzionale proprio dalla necessità di rispettare il principio fondamentale dell'eguaglianza nei diritti di tutti i cittadini, tende alla migliore allocazione delle risorse e dei servizi, non invece alla discriminazione nel godimento dei diritti.

Ma è sul piano della rivendicazione delle risorse che si potrebbe realizzare la più forte discontinuità, e su cui credo si sia poco riflettuto fin ad ora. Com'è noto infatti i diritti (quelli sociali in particolare, ma in fondo anche quelli civili) sono – per usare le parole della nostra Corte costituzionale – 'finanziariamente condizionati'. Subiscono dunque una restrizione nella propria realizzazione in forza della limitatezza delle risorse. Spetta però al legislatore ed ai soggetti politici responsabili la definizione in concreto di questo condizionamento. In dottrina si è spesso rilevato che il nostro sistema costituzionale pone in una posizione 'privilegiata' la tutela dei diritti, si è sostenuto che la collocazione dei diritti

nella Parte prima della Costituzione impone una scelta di priorità anche nella distribuzione delle risorse, poiché tra la soddisfazione da apprestare ai diversi interessi, anche se tutti di pregio costituzionale, quella relativa ai diritti dovrebbe prevalere; pertanto – s'è scritto – il bilanciamento che devono operare il legislatore ed i soggetti responsabili delle politiche economiche e sociali deve essere un 'bilanciamento diseguale'. Queste tesi, sebbene fossero costituzionalmente fondate, sono state sostanzialmente disattese. Essenzialmente perché prive di soggetti politici reali che potessero (volessero?) rivendicarne la concretizzazione sul piano della definizione dell'indirizzo politico e delle effettive scelte di politica economica. Le Regioni e gli enti locali, nel momento in cui accrescono i propri poteri e le proprie responsabilità in settori di soddisfazione dei diritti, a seguito non solo di un'attribuzione di competenza costituzionale, ma anche di specifici obblighi di legge che impongono il conseguimento di precisi e puntuali livelli essenziali di prestazioni, non potrebbero rivendicare il rispetto delle priorità costituzionali in materia di diritti al fine di permettere loro di acquisire le risorse necessarie? I diritti sociali e civili continueranno ad essere 'finanziariamente condizionati', ma nella distribuzione delle risorse questi dovrebbero essere privilegiati.

3.3. Si collega a quanto da ultimo sostenuto la questione del *federalismo fiscale* che ai sensi dell'art. 119 deve stabilire un'autonomia finanziaria di entrate e di spesa per ogni livello di governo. S'è già detto che un tale sistema non può che essere definito in collegamento con le effettive prestazioni cui i soggetti dell'ordinamento sono direttamente e concretamente responsabili. Si vuole ora sottolineare come la Costituzione stabilisca un *obbligo di risultato*: recita, infatti, la disposizione in parola che il sistema nel suo complesso – al di là dunque dell'articolazione del sistema e della fondamentale distinzione tra tipi di tributi (propri, compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, fondo perequativo, cui possono sommarsi le risorse aggiuntive e gli interventi speciali) – deve consentire 'di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite'. Se si vuole – come si è qui assunto – ridurre la conflittualità tra enti credo che il Parlamento debba tenere presente tanto in fase di definizione dei livelli essenziali quanto poi nella de-

terminazione del sistema fiscale regionale e locale, i principi cui s'è fatto qui riferimento: da un lato la necessità di una disciplina puntuale che assicuri l'eguaglianza nel godimento dei diritti entro tutto il territorio nazionale (si ricordi che il diritto deve essere garantito nella sua 'essenzialità', non dunque solo al livello 'minimo'), dall'altro deve stabilire un sistema fiscale che complessivamente permetta ai governi locali di svolgere le funzioni pubbliche di cui sono direttamente responsabili.

4. È forte l'impressione che l'alta conflittualità tra enti registrata dopo la riforma del Titolo V sia stata causata anche da una complessità eccessiva dell'ordinamento della Repubblica. Personalmente ritengo che molto sia dovuto alla mancata scelta di un preciso modello di forma di Stato. Forse per la storia del nostro Paese (e la sua cultura municipalista più che non regionalista), forse per difficoltà politiche contingenti, certo è che non si è operata una chiara distinzione – fosse anche solo funzionale – tra livelli di governo. L'attuale art. 114, a mio modo di vedere, rappresenta la formalizzazione di questa 'non scelta'. Differenziandomi da ricostruzioni diffuse, a me non pare sia possibile considerare positivamente l'*astratta e formale* equiparazione di tutti gli enti territoriali che assieme vanno a costituire 'la Repubblica'. Non credo che da questa affermazione costituzionale di principio possa discendere un'effettiva rottura delle gerarchie nei rapporti tra livelli di governo, per una auspicata strutturazione *a rete* dell'organizzazione dei poteri. Credo invece che, in via generale, i rapporti gerarchici (ma anche quelli relativi alle competenze) tra poteri e tra enti territoriali debbano (ma nel nostro caso potremmo dire 'dovrebbero') essere costituiti ed ordinati in Costituzione, la quale tutela l'autonomia dei singoli enti (lo Stato centrale così come le diverse autonomie) entro un ordito costituzionale non indifferente alle funzioni e ai ruoli di ciascun ente politico territoriale. La rinuncia a fissare in Costituzione i principi che regolano i rapporti tra gli enti ha prodotto, da un lato, un eccesso di confusione, dall'altro, una faticosa ed ineluttabile definizione delle gerarchie tra enti operata in via di fatto e senza particolari garanzie di stabilità istituzionale.

L'esigenza di semplificazione, la parallela richiesta di eliminare o almeno ridurre le continue sovrapposizioni di competenze tra diversi

livelli di governo, la necessità avvertita di recuperare certezza e di definire un più comprensibile ordine nelle regole di riparto, che vengono sottolineate da tanti amministratori e parti sociali, trovano il loro fondamento e la loro spiegazione d'ordine costituzionale nel vizio d'origine qui denunciato.

In ogni caso sono ormai in particolare i settori produttivi ed imprenditoriali che – patendo direttamente di questa complessità ed incertezza ordinamentale – avanzano una richiesta pressante di semplificazione della normativa e dell'organizzazione complessiva dell'ordinamento. La denuncia esplicita e ricorrente di eccessivo 'localismo' che mette in difficoltà il 'nomadismo' imposto dal libero mercato e dalla concorrenza appare epifenomeno di una ben più grave incertezza. Certo è che la difficoltà ad operare su tutto il territorio nazionale delle imprese e le nicchie di protezionismo che il frammentarsi dei localismi hanno generato deve sollecitare ad intervenire per mettere ordine al sistema delle autonomie nel suo complesso. Anche in questo caso sono molteplici i possibili interventi.

4.1. Il *codice delle autonomie*, su cui il Governo (per quanto è dato sapere) sta lavorando, può essere considerato il primo passo. Senza poter qui entrare nel merito, vale solo sottolineare l'importanza che nel delineato quadro d'incertezza riveste questa iniziativa: un codice 'di sistema' che, in assenza di una scelta 'di sistema' costituzionalmente definita, ha il compito di riformulare l'ordinamento locale, definire le funzioni, riorganizzare le amministrazioni, eliminando o trasformando le competenze. Operando in sostanza quelle scelte che sul piano dei principi si sarebbe dovuta realizzare in sede costituzionale.

Ma il codice delle autonomie opera come fonte di normazione ordinaria. Sul piano più propriamente costituzionale sono da rilevare alcuni fatti anch'essi significativi.

4.2. La *clausola di supremazia*. Secondo alcuni al fine di mettere ordine ai rapporti tra livelli di governo, sarebbe necessario introdurre anche nel nostro ordinamento – così come in altri di natura sicuramente federale (gli Usa) – una *clausola di supremazia* come deroga alla normale

ripartizione delle competenze. Ciò garantirebbe le esigenze unitarie e l'indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost. Una misura auspicata anche al fine di rendere meno conflittuali i rapporti tra enti che troverebbero in detta clausola un fondamentale principio regolativo delle rispettive competenze. In effetti, l'eliminazione della clausola dell'interesse nazionale, che aveva operato in Italia in modo più che invasivo nei confronti delle autonomie regionali (anche grazie ad un'interpretazione particolarmente estensiva della Corte costituzionale), aveva posto il problema della mancanza di un limite all'attività degli enti locali che garantisce l'unità dello Stato. Evidente dunque la lacuna. La sentenza 303 del 2003 della Corte sembra però avere ora individuato un criterio di 'supremazia', da alcuni ritenuto addirittura eccessivo, ma ad ogni buon conto di 'chiusura' del sistema e di garanzia dell'unità ed indivisibilità della Repubblica. Un sistema – s'è detto in sede parlamentare – che «depotenzia – fino quasi ad annullarlo – il valore precettivo dell'elenco delle materie contenute nell'art. 117» (così A. Pastore, vedi il *Res. sten.*, n. 1, seduta del 13 ottobre 2006, p. 14). Allo stato dell'arte, in una situazione ancora di forte incertezza interpretativa e di forte conflittualità indotta dall'assenza di una legislazione di principio sulle materie di competenza concorrente, il giudizio espresso trova un suo fondamento di verità, poiché appare imprevedibile l'uso e l'estensione possibile di quella sorta di *sussidiarietà invertita* che la Corte ha ritenuto di dovere affermare in capo allo Stato a garanzia dell'unità. È però da ritenere che una volta chiarite e rese funzionali le competenze di ciascun ente, sia grazie alla sopra auspicata legislazione statale di principio, sia grazie all'opera, anch'essa auspicabile, di concertazione e di raccordo tra livello centrale e locale sulle materie delle rispettive competenze, l'uso del potere di supremazia per ragioni d'unità troverà un suo carattere eccezionale anche nella versione 'impropria' definita dalla Corte, finendo per ricoprire in sostanza il ruolo di una vera clausola di supremazia. In forza dell'esigenza prima espressa di limitare la via della revisione (anche se puntuale) del testo costituzionale, non vedo pertanto l'urgenza di introdurre una clausola essenziale, ma che la Corte costituzionale, sebbene in via d'interpretazione

e con qualche concessione alla creatività, ha comunque affermato già implicitamente esistente nel nostro ordinamento costituzionale.

4.3. Se l'obiettivo è la semplificazione dell'ordinamento poco senso ha perseguire l'ulteriore frammentazione organizzativa e funzionale tramite il c.d. *federalismo differenziato* di cui al terzo comma dell'art. 116. In verità la riforma del Titolo V, con l'ampliamento dell'autonomia regionale – sia di quella legislativa, ottenuta con il noto rovesciamento dell'enumerazione delle competenze, sia di quella amministrativa, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – ha reso incongrua la stessa distinzione tra autonomia speciale e ordinaria, assorbendo sostanzialmente la possibilità di diversificazione tra Regioni. La competenza legislativa delle Regioni, di cui al quarto comma dell'art. 117, che attrae verso la competenza regionale ogni sorta di materia 'residuale' ed ogni ambito materiale diverso da quelli costituzionalmente enumerati e riconosciuti come propri dello Stato (in via esclusiva ovvero solo in via concorrente), da un lato; il nuovo sistema relativo alle funzioni amministrative, di cui all'art. 118, che assegna ai Comuni una competenza tendenzialmente generale e la titolarità (assieme agli altri enti locali) di funzioni amministrative proprie, oltre a quelle conferite da Stato e Regioni, dall'altro, hanno ormai ampliato e reso fin troppo elastiche le attribuzioni di ogni singola Regione, nonché quella degli enti locali. Superando così la stessa tradizionale esigenza di maggiore autonomia che si poneva alla base della diversità di alcune Regioni a regime speciale. Tant'è che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha dovuto prevedere l'allineamento delle competenze delle Regioni a statuto speciale al nuovo livello di attribuzioni delle Regioni a statuto ordinario, nel caso in cui le prime si trovino a godere di competenze *meno ampie* delle seconde. Non so pertanto se abbia ragione Antonello D'Atena (*Prefazione*, in *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001, p. 3) ad affermare che alle solide ragioni di 'architettura costituzionale' che indurrebbero a prevedere e a sostenere l'assorbimento della specialità negli ordinamenti delle Regioni si oppongono «gli interessi delle Regioni speciali, tutt'altro che propense alla propria normalizzazione», perché ciò avrebbe «presentato dei costi pro-



tabilmente insopportabili in termini elettorali», ciò che a me in ogni caso appare assolutamente ingiustificata è la ricerca di forme ulteriori di specialità. Penso proprio che le Regioni ordinarie e lo Stato (è lo Stato, infatti, che, con legge da approvarsi a maggioranza assoluta e in base ad un complesso procedimento che deve coinvolgere Regione ed enti locali, attribuisce le «ulteriori forme e [pone le] condizioni particolari di autonomia») meglio farebbero ad impegnarsi a realizzare le forme e le condizioni 'normali' di autonomia, anziché preoccuparsi di ricercare via 'particolari' di cui non si vede lo spazio e la ragione 'costituzionale'.

A rafforzare queste preoccupazioni v'è anche un'obiezione propriamente di diritto costituzionale, richiamata in particolare da Leopoldo Elia (*Introduzione*, in *La Repubblica*, cit., p. 19). In effetti, la formulazione del terzo comma dell'art. 116 realizza un'ipotesi di revisione costituzionale, aprendo una strada insidiosa ed ignota, poiché essa «può dare alle Regioni poteri di cui non conosciamo la portata». Si chiede fondatamente Elia se ciò sia realizzabile «senza le garanzie del 138 Cost.». Il problema è da prendere seriamente in considerazione se si vuole evitare che il regionalismo sia «sì asimmetrico, ma a danno della Costituzione».

4.4. Un cenno anche alle *città metropolitane*, la cui istituzione pone problemi di sistema ed apre opportunità di razionalizzazione rilevanti, ma spesso non considerati. Infatti la loro introduzione pura e semplice avrebbe come effetto quello di definire un ulteriore livello di governo che si affiancherebbe a quelli esistenti del Comune, della Provincia, della Regione e dello Stato (senza considerare i livelli di governo 'sovrastatali'). In una prospettiva di semplificazione un risultato censurabile. È però possibile perseguire una diversa strada, più complessa e lunga, ma più utile alla realizzazione di un sistema delle autonomie semplificato e maggiormente funzionale. La discussione su questa nuova forma organizzativa del territorio può, in effetti, essere intesa come un'opportunità per ridefinire l'organizzazione complessiva degli enti territoriali. Sono note le lamentele e le denunce concernenti l'eccessiva rigidità dei modelli che non differenziano adeguatamente le diverse formule organizzative, non tenendo conto della diversità tra i Comuni o gli altri enti territoriali, grandi o piccoli, sviluppati o no, geograficamente collocati in diverse zo-

ne del Paese. Così come, parallelamente, sono antiche, ma tutt'altro che superate, le ipotesi di semplificazione della struttura organizzativa che propende per una riduzione del numero e dei tipi di enti territoriali (dall'abolizione delle Province alla semplificazione-trasformazione delle forme associative come le comunità montane). Prospettive tanto fondate quanto rimosse, tant'è che all'esigenza di semplificazione si risponde con la moltiplicazione, istituendo magari nuove Province. Nel momento in cui si vuole – per disposto costituzionale – introdurre un nuovo livello di governo, perché non tornare a riflettere sull'organizzazione complessiva del territorio e le sue forme organizzative? In questa prospettiva l'attuazione della previsione costituzionale relativa alle Città metropolitane si complica, ma almeno può rendere un servizio all'organizzazione complessiva della Repubblica.

5. Tanto la necessità di ridurre la conflittualità tra enti, quanto l'esigenza di semplificare l'ordinamento nel suo complesso, impongono una riflessione sulle *sedes di raccordo*. Con la revisione costituzionale del 2001 si è assistito alla scomparsa dei controlli preventivi dello Stato su gli atti sia amministrativi sia legislativi delle Regioni (abrogazione art. 130 e modifica art. 127). Cancellazione di un sistema di controlli farraginoso, burocratico ed in parte degenerato nella prassi, comunque ritenuto incompatibile con il nuovo sistema delle autonomie. D'altronde, nel nuovo sistema si è immediatamente rilevato insufficiente il solo controllo successivo sulle leggi statali e regionali, previsto dal novellato art. 127. Può affermarsi che l'insistenza della Corte costituzionale sulla necessità di una 'leale collaborazione' tra livelli di governo è dovuta proprio alla consapevolezza di una carenza del sistema di raccordi istituzionali e di sedi di confronto. Ed è certo che uno Stato 'multilivello' deve favorire, avvalorandone l'importanza, le intese (forti o deboli, secondo i casi) tra enti territoriali. È evidente però che il nodo del raccordo nelle decisioni degli enti politici territoriali non può sciogliersi solo per via procedurale. Appare necessario chiarire anche quali sono i 'luoghi' deputati all'incontro, nonché i 'modi' di determinazione delle responsabilità, che si pongono a sostegno delle decisioni.

Nell'attuale sistema, il 'luogo' dell'incontro tra enti politici territoriali è individuato principalmente dal *sistema delle Conferenze*. Sennonché – uso le parole della Ministra per gli Affari regionali – «è stato del tutto perso e dequalificato il ruolo delle Conferenze, degradate a sedi di burocratici passaggi per sfornare pareri» (vedi *Res. sten.*, Commissione I Camera, audizione del 28 giugno 2006, p. 6). Tant'è che l'attuale Governo è impegnato in una difficile opera di riforma del sistema che, a quel che è dato sapere, si propone di unificare le Conferenze. Se quest'opera di concentrazione in un'unica sede sia idonea a superare i difetti denunciati non può dirsi, anche se può nutrirsi qualche perplessità in considerazione del sovraccarico di lavoro che graverebbe sulla Conferenza unificata. D'altronde seppure i lavori della Conferenza dovessero essere organizzati (come appare inevitabile) per comitati o sezioni specializzate, il rischio di operare in una struttura fortemente burocratica permane. Come può pensarsi che la sede delle Conferenze sia il luogo dove effettivamente si giunge a consultarsi, concertarsi o codecidere se (come si legge nell'ultimo Rapporto sullo Stato del regionalismo in Italia del C.n.r. con riferimento alla sola Conferenza Stato-Regioni: *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2005) «le sedute non durano, di regola, più di un'ora» e «in così poco tempo vengono approvati una media di circa 20 atti (ai quali vanno aggiunti le comunicazioni e gli atti sui quali non si raggiunge un accordo e si rinvia la decisione)»? Quanto tempo in quest'ora di lavoro potrà dedicarsi alla discussione degli atti? Giusto dunque il commento dell'estensore del Rapporto C.n.r.: la Conferenza più che una «sede di concertazione» appare una «cassa di risonanza» di decisioni adottate in altre sedi (vedi F.S. Marini, *Terzo Rapporto annuale*, cit., p. 569). Con quali garanzie di trasparenza è inutile dire.

In questa situazione può pensarsi ad un esame selettivo degli atti da sottoporre alla verifica delle Conferenze, ma anche ad una diversificazione delle sedi di raccordo (ai c.d. tavoli tecnici le questioni 'minori', all'esame della Conferenza unificata le questioni 'politicamente sensibili').

Ma è anche auspicabile una sede di raccordo propriamente politica.

5.1. L'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 prevede la *possibilità* (non invece la *doverosità*) di trasformare la Commissione parlamentare per le questioni regionali, prevedendo la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. Può essere questa la sede politica di raccordo tra Stato ed autonomie? Personalmente manifesto più di una perplessità.

Non mi soffermo sull'inadeguatezza o insufficienza della fonte richiamata dallo stesso art. 11, che rinvia ai soli regolamenti parlamentari la costituzione di una Commissione che incide sull'iter di formazione della legge e sull'attività delle Camere, ma che riguarda anche soggetti terzi, estranei al Parlamento: a garanzia di quest'ultimi (Regioni ed enti locali) meglio sarebbe stato rinviare – oltre che al regolamento delle Camere anche – alla legge ordinaria.

La critica maggiore riguarda a mio parere il carattere *ibrido* della Commissione. Dai poteri potenzialmente molto estesi, si attergerebbe a 'piccola Camera delle autonomie', ma senza averne la legittimazione ed il peso politico. Non rappresenterebbe, inoltre, un luogo di raccordo ove si svilupperebbe il 'dialogo' tra Stato e autonomie al fine di 'concordare' atti di comune interesse, mediante gli strumenti giuridici a ciò predisposti (consultazioni, concertazioni, codecisioni), bensì rappresenterebbe il modo in cui le Regioni e gli enti locali *partecipano all'attività legislativa dello Stato centrale* (com'è nella natura delle Camere delle autonomie). Opera in modo 'unidirezionale', impegna cioè il legislatore nazionale e non invece i livelli locali. Rimarrebbe, pertanto, insoddisfatta la richiesta di individuare una sede politica di raccordo 'bidirezionale' tra Stato e autonomie, in grado di superare i difetti sopra richiamati di scarsa legittimazione politica del sistema delle Conferenze.

Problema delicatissimo diventerebbe quello dei criteri di composizione della Commissione. È stata formulata l'ipotesi che la partecipazione degli enti autonomi alla Commissione sia di derivazione dei Consigli (Regionali, Provinciali, Comunali), anche per 'compensare' ovvero 'bilanciare' la partecipazione essenzialmente degli esecutivi alle Conferenze; come a dire: gli accordi tra esecutivi alle Conferenze, quelle tra legislativi alla Commissione. È un parallelo che non regge. Anzitutto per quanto

appena ora rilevato: non c'è complementarità tra Conferenze e Commissione, quest'ultima non è luogo di accordo Stato ed autonomie, bensì di partecipazione delle seconde all'attività del primo. Inoltre, la rappresentanza solo consiliare finirebbe per indebolire la rappresentatività dell'organo Bicamerale. Infatti, coinvolgendo solo le rappresentanze divise e frammentate delle autonomie, ma non i governi locali, non si riuscirebbe a ridurre la conflittualità, non potendo immaginare che i governi locali si possano sentire impegnati al rispetto delle decisioni assunte in sede parlamentare, tanto più se quest'organo non prevede il loro diretto coinvolgimento. D'altronde, non credo neppure sia un ostacolo facilmente superabile, poiché non minori perplessità potrebbe suscitare un diverso criterio di composizione che stabilisse la diretta presenza degli esecutivi. Perché, infatti, gli esecutivi dovrebbero partecipare ad una Commissione parlamentare per l'elaborazione di 'pareri' che possono essere disattesi dall'Assemblea (sebbene con delibera assunta a maggioranza assoluta dei componenti) e non pretendere invece di contribuire direttamente all'attività legislativa, così come avviene nella 'Camera delle autonomie'?

La ridotta legittimazione politica della Commissione non gli impedirebbe però di rappresentare un rilevante ostacolo all'attività propriamente parlamentare. Contribuendo ad innalzare il tasso di conflittualità e rendendo più complesso il sistema ordinamentale (il contrario dunque dei fini cui, secondo ipotesi, si deve tendere). Infatti, stabilisce il secondo comma dell'art. 11, la Commissione avrebbe competenza ad esprimere pareri sulle materie di competenza regionale (il riferimento espresso è al terzo comma art. 117 e all'art. 119), dunque su gran parte della legislazione statale corrente, che ormai sempre più di frequente ha almeno alcuni risvolti che riguardano l'attività delle Regioni. Il parere della Commissione non impedisce alle Camere di decidere in termini difformi, ma obbliga quest'ultime a deliberare con la maggioranza assoluta dei propri componenti. Un ostacolo non indifferente (nell'attuale situazione politica e parlamentare, non sarebbe facile per la risicata maggioranza del Senato opporsi alla Commissione).

Tutti questi limiti trovano un'unitaria spiegazione nel carattere *ibrido* della Commissione che consegue alla sua natura dichiaratamente *transitoria*. Recita infatti l'*incipit* della disposizione costituzionale, che questa Commissione parlamentare 'mista' può essere prevista, 'sino alla revisione delle norme del Titolo I della Parte seconda della Costituzione'. Un 'tipo' anomalo di Commissione parlamentare, istituzionalmente di carattere provvisorio.

Ometto di criticare lo 'stile' della scrittura del revisore costituzionale, che mi sembra abbia considerato normativa transitoria quella che in sé non può che essere una normativa a regime (non comportando, infatti, nessun obbligo l'indicazione di una futura e del tutto indeterminata modifica del testo costituzionale pienamente vigente). Vorrei invece osservare come il carattere transitorio può rappresentare un inganno, e comunque indurre ad affrontare i problemi reali in una falsa prospettiva. L'idea di istituire la c.d. 'bicameralina' (la Commissione integrata ex art. 11) intendendo questa come un 'esperimento' per una futura 'vera' Camera delle Regioni contrasta con l'idea della ricerca della stabilità e della semplificazione, nonché con il proposito di ridurre la conflittualità tra enti, che hanno sorretto le considerazioni che si sono qui svolte. Credo sia giunto il tempo di chiudere con la stagione degli esperimenti costituzionali, per aprirsi al tempo dell'attuazione della Costituzione e della sua manutenzione. In quest'ambito revisioni puntuali, anche rilevanti, sono possibili. La vera questione che allora si dovrebbe porre un Parlamento in grado di riformare se stesso nella prospettiva della realizzazione del sistema delle autonomie definito in Costituzione è quella di colmare ciò che è apparsa a tutti gli osservatori e agli stessi revisori del 2001 (l'art. 11 ne è la denuncia) la sua più grave lacuna: la mancata previsione di una Camera delle autonomie. Abbandonando in tal modo, definitivamente, la via delle sperimentazioni ibride e ambigue, affrontando di petto la questione che può rendere la nostra forma di Stato autenticamente federale. Si può legittimamente dubitare che ci siano le condizioni e la volontà per affrontare il tema sicuramente intricato della Camera delle autonomie (delle Regioni? Quale composizione, quali poteri, quali competenze?), che produrrebbe una modifica importante e profonda del si-

stema parlamentare; si può altresì temere che una riforma puntuale, ma tanto incisiva sul complessivo sistema costituzionale possa correre i rischi di provocare allargamenti indebiti e la ripresa di discussioni 'neo-co-stituenti', inizialmente stigmatizzate; in ogni caso non ci si può esimere dall'auspicare che il tema sia affrontato con consapevolezza e rigore. In un futuro più o meno prossimo, in un clima politico migliore: quando il tempo sarà dato.