SERVIZIO STUDI

DOCUMENTAZIONE E RICERCHE

La riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione

Raccolta di dottrina

Parte prima

(gennaio-novembre 2001)

n. 18

XIV LEGISLATURA

12 Novembre 2001

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI

DOCUMENTAZIONE E RICERCHE

La riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione

Raccolta di dottrina

Parte prima

(gennaio-novembre 2001)

n. 18

XIV LEGISLATURA

12 Novembre 2001

CAMERA DEI DEPUTATI

Il presente dossier raccoglie contributi dottrinali sulla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione introdotta dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Nel primo volume (n. 18 – Parte prima) sono raccolti interventi pubblicati tra gennaio e novembre 2001, molti dei quali anteriori all'entrata in vigore della riforma, pur se riferiti al testo definitivo;

il secondo volume (n. 18 – Parte seconda) contiene lavori pubblicati tra novembre 2001 e gennaio 2002.

DIPARTIMENTO AFFARI COSTITUZIONALI

Consigliere	Mario Gentile (3209)
	Claudia Di Andrea (2878)
Documentaristi	Luciano Mecarocci (3819)
	Roberto Ceselli (3800)
	Adele Magro (3087)
Segretari	Luciana Pietropaoli (3855)
	Viola Montuori (9475)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PARTE PRIMA

Primi commenti

- AA.VV., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale* (Atti del convegno – Roma, 9 gennaio 2001), a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Milano, 2001, pp. 57-127 ..... Pag. 1
- CNR - Istituto di Studi sulle Regioni, *Il progetto di legge costituzionale recante modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, (Atti del Seminario – Roma, 29 settembre 2000), a cura di A. Ferrara e L.R. Sciumbata, Working Paper/1 ..... " 67
- M. Cammelli, *Riforme istituzionali e regole,* Il Mulino, n. 2/2001 ..... " 145
- G.U. Rescigno, *La riforma da riformare,* La rivista del Manifesto, n. 16, aprile 2001 ..... " 157
- G. Falcon, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione,* Le Regioni, n. 1/2001 ..... " 163
- A. Ruggeri e P. Nicosia, *Verso quale regionalismo?*, Rassegna parlamentare, n. 1/2001 ..... " 173
- T.E. Frosini, *Quale federalismo senza mezzogiorno?*, *Forum* di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, 2001 ..... " 217
- A. D'Aloia, *Regioni e giustizia. Brevi note a margine della riforma costituzionale del Titolo V*, Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, 2001 ..... " 221
- AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, Il Foro italiano, n. 10/2001 ..... " 225
- AA.VV., *Riforme costituzionali. Il federalismo che verrà*, Guida al diritto - il Sole 24ore, n. 33/2001 ..... " 249
- A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, Quaderni costituzionali, n. 2/2001 ..... " 271
- A. Chiappetti, *Un passo indietro sulla via del regionalismo*, Quaderni costituzionali, n. 2/2001 ..... " 273

- G. Floridia, *Federalismo e riforma amministrativa: un passo alla volta. Aspetti della revisione 2001*, in www.paramond.it, 2001 ..... Pag. 277
- P. Barrera, *Revisione della forma di Stato e "statuto della capitale"*, Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, 2001 ..... " 295
- C. Mainardis, *Il nuovo regionalismo italiano e i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, 2001 ..... " 301
- T. Groppi, *La riforma del titolo V della costituzione tra attuazione e autoapplicazione*, Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, 2001 ..... " 309

PARTE SECONDA

Profili generali. Rapporti tra livelli di governo

- B. Caravita, *Prime osservazioni di contenuto e di metodo sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.statutiregionali.it, 2001 ..... Pag.315
- G.C. De Martin, *Primi elementi di lettura della riforma del titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, novembre 2001 ..... " 335
- F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di* governance *in un sistema policentrico "esploso",* in www.giurcost.org/studi, dicembre 2001 ..... " 341
- A. Anzon, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in www. associazionedeicostituzionalisti.it, gennaio 2002 ..... " 383

Il limite dell'interesse nazionale

- R. Tosi, *A proposito dell'interesse nazionale*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, novembre 2001 ..... " 393
- R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, dicembre 2001 ..... " 397

I rapporti tra le fonti

- A. Lucarelli, *Finalmente dignità ai regolamenti regionali! Il nuovo art. 117, Cost. ed il potere regolamentare regionale nelle materie concorrenti*, in www.statutiregionali.it, 2001..... " 405
- M. Ainis, *Neoregionalismo e qualità della legge*, in www.statutiregionali.it, 2001 ..... " 419
- A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in www. associazionedeicostituzionalisti.it, gennaio 2002..... " 423

- M. Luciani, *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, gennaio 2002 ..... Pag.473
- M. Olivetti, *Le funzioni legislative regionali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001 ..... " 495
- N. Lupo, *La potestà regolamentare regionale (art. 117, 6° comma)*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001 ..... " 511

I rapporti internazionali

- E. Cannizzaro, *La riforma "federalista" della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in corso di pubblicazione in *Rivista di diritto internazionale* ..... " 521
- P. Bilancia, *Un nuovo ruolo per le regioni in materia di rapporti internazionali?*, in www.statutiregionali.it, 2001 ..... " 533
- C. Pinelli, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.*, in www.statutiregionali.it, 2001 ..... " 542
- T. Groppi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001 ..... " 545

Le materie

- G. Sciullo, *Beni culturali e riforma costituzionale*, in Aedon - Rivista di arti e diritto on line, www.aedon.mulino.it, n. 1/2001..... " 555
- A. Ferrara, *La "materia ambiente" nel testo di riforma del Titolo V*, in www.statutiregionali.it, 2001 ..... " 563
- A. Ruggeri, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in Diritto e società, n. 2/2001 ..... " 575
- M. D'Amico, *Riforma del Titolo V della Costituzione: legislazione esclusiva statale e ordinamento penale*, in www.statutiregionali.it, 2001 ..... " 629

♦ L. Cassetti, *Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza*, in www.statutiregionali.it, 2001 ..... Pag.635

Le autonomie locali

♦ P. Barrera, *Il rebus costituzionale delle città metropolitane*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, dicembre 2001 ..... " 653

♦ R. Pellegrini, *La modifica del Titolo V della Costituzione. Profili di rilevanza provinciale*, in www.statutiregionali.it, 2001 ..... " 657

♦ G. Rolla, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001 ..... " 663

♦ N. Vizioli, *Le città metropolitane e Roma capitale*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001 ..... " 677

La potestà amministrativa

♦ A. Celotto, *Il trasferimento delle funzioni amministrative ai Comuni: l'attribuzione di un potere non tutelabile in sede giurisdizionale?,* in www.statutiregionali.it, 2001 ..... " 685

♦ R. Bin, *Il nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, gennaio 2002 ..... " 689

♦ M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in www.costituzionale.unige.it/cammelli.html, gennaio 2002, ... " 695

♦ A. Celotto, *Le funzioni amministrative regionali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001 ..... " 717

L'autonomia finanziaria

♦ G. Rosa, F. Salmoni, *Prime osservazioni in ordine alle implicazioni del nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione*

sull'autonomia finanziaria delle Regioni, in www.statutiregionali.it, 2001 ..... Pag.729

- F. Covino, *L'autonomia finanziaria*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001 ..... " 739

Il sistema dei controlli

- E. Gianfrancesco, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001 ..... " 753
- E. Gianfrancesco, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001 ..... " 759
- E. Gianfrancesco, *Il potere sostitutivo*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001 ..... " 765

Regioni a statuto speciale e autonomia differenziata

- F. Teresi, *Considerazioni estemporanee a proposito dell'«adeguamento automatico» degli statuti speciali a termini dell'articolo 10 della legge costituzionale di modifica del titolo V della Costituzione*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, dicembre 2001 ..... " 773
- F. Pizzetti, *Le intese per l'attuazione dell'articolo 116*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, dicembre 2001 ..... " 777
- G. Demuro, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001 ..... " 781
- F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001 ..... " 787

L'articolo 11 della legge di riforma

- S. Ceccanti, *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II rispetto alla Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, novembre 2001 ..... Pag.797
- S. Mangiameli, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, novembre 2001 ..... " 799
- C. Fusaro, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, dicembre 2001 ..... " 807
- R. Bifulco, *In attesa della seconda camera federale*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001 ..... " 811
- R. De Liso, *Osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, in *Forum* di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, gennaio 2002 ..... " 819
- R. Bin, *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, in *Forum* di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, gennaio 2002 ..... " 825
- L. Gianniti, *Considerazioni sull'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Forum* di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, gennaio 2002 ..... " 829
- E. Balboni, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in *Forum* di Quaderni costituzionali, www.mulino.it, gennaio 2002 ..... " 837

Il regime transitorio

- M.G. Rodomonte, F. Salmoni, *A proposito di abrogazione e incostituzionalità sopravvenuta: rassegna di giurisprudenza*, in www.statutiregionali.it, 2001 ..... " 843

Primi commenti

Luiss
Libera Università
Internazionale
degli Studi Sociali
Guido Carli

1

Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche
"Vittorio Bachelet"

Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale

Atti del Convegno - Roma, 9 gennaio 2001

a cura di Giorgio Berti e Gian Candido De Martin

Quaderni - 20

Giuffrè Editore

IL NUOVO ASSETTO DELLE COMPETENZE NORMATIVE

Relazione
Paolo Caretti

Interventi
Beniamino Caravita
Ugo De Siervo
Mario Dogliani

Paolo Caretti
(Università diFirenze)

1. E' affermazione generalmente condivisa quella per cui uno degli aspetti più innovativi del sistema costituzionale disegnato dalla Carta del 1948 è rappresentato dall'attribuzione alle regioni non solo di poteri amministrativi ma anche di poteri legislativi. Con ciò si rompeva definitivamente il monopolio legislativo fino ad allora detenuto dal Parlamento nazionale e si dava avvio ad un modello policentrico di produzione normativa il quale avrebbe dovuto comporsi in modo armonico nell'attuazione dei nuovi principi costituzionali, secondo le regole direttamente fissate in Costituzione.

A trentanni dall'avvenuto completamento dell'ordinamento regionale si può affermare che quel modello non ha affatto gli obiettivi in vista dei quali era stato concepito e riassumibili nel decongestionamento e riqualificazione della legislazione statale (chiamata ad operare le grandi scelte di fondo) e nell'affidamento ai legislatori regionali della responsabilità delle scelte politiche di secondo livello, ma non per questo meno rilevanti per gli interessi delle comunità locali.

Per valutare il carattere di novità che sotto questo profilo presentano la legge cost. n. 1/1999 e il disegno di legge di revisione costituzionale n. 4809, già varato in prima lettura dalle Camere, è necessaria allora una breve premessa descrittiva della situazione attuale e delle ragioni principali del sostanziale fallimento del modello costituzionale per vedere poi se e in che misura i richiamati atti legislativi sono in grado di correggere le tendenze che in questi decenni si sono andate consolidando.

2. Quanto alla situazione attuale va sottolineato l'unanime riconoscimento dello scarso valore qualitativo del prodotto legislativo regionale. Ricerche empiriche condotte su una campionatura di regioni

sia di diritto comune che a statuto speciale hanno messo in evidenza un diffuso fenomeno di amministrativizzazione della legge regionale, testimoniato dalla prevalenza di una microlegislazione di settore, di leggi di spesa, di leggi di tipo organizzativo. Non solo, più di recente è stato registrato anche un preoccupante fenomeno di atrofia nell'esercizio del potere legislativo da parte dei Consigli regionali (si parla di una media di 0-5 leggi all'anno).

Le ragioni di questi esiti così poco soddisfacenti sono in parte politiche (alludo alla diffusa e generale diffidenza che da sempre le maggioranze politiche che si sono avvicendate alla guida del Paese hanno più o meno apertamente manifestato nei confronti delle autonomie regionali), ma in parte legate ai limiti che sotto il profilo qui esaminato presenta il Titolo V della Costituzione. Si pensi alla trama fittissima dei limiti imposti al legislatore regionale, alla previsione di un controllo preventivo sul loro rispetto affidato al Governo; si pensi, ancora, all'utilizzazione di clausole generali di incerta interpretazione e ancor più incerta applicazione nella definizione dei criteri di riparto di competenza normativa tra Stato e regioni (i principi fondamentali delle materie; le norme generali delle grandi riforme economiche e sociali); ma si pensi soprattutto alla mancata previsione di strumenti di raccordo tra centro e periferia in grado di comporre in via preventiva gli eventuali conflitti tra indirizzo politico centrale e indirizzi politici regionali e di assicurare per questa via la coerenza complessiva ad un sistema di produzione normativa così complesso e articolato. Proprio l'assenza in Costituzione di tali strumenti di raccordo ha finito col favorire l'introduzione con legge ordinaria di altri strumenti, chiamati ad assolvere allo stesso compito (funzionamento coerente del sistema nel quadro e in attuazione dei principi costituzionali), ma tutti ispirati al principio della supremazia non solo politica, ma giuridica dello Stato nei confronti delle regioni: così l'introduzione della funzione di indirizzo e coordinamento, destinata ad orientare tanto l'attività amministrativa regionale quanto quella legislativa; così l'introduzione di poteri sostitutivi, anch'essi destinati ad operare solo sul piano dell'amministrazione, ma poi estesi anche a quello della legislazione; così l'adozione di leggi statali di «cornice» con annessa disciplina di dettaglio, con carattere dispositivo-suppletivo (rispetto ad un successivo, ma solo eventuale

intervento del legislatore regionale); così la frequente assimilazione del limite dei principi a quello delle norme delle grandi riforme economiche e sociali; così la trasformazione del limite del rispetto degli obblighi internazionali da limite «alla» competenza regionale a limite «di» competenza delle regioni.

In questo quadro non c'è allora da stupirsi che gli esiti cui è approdata l'esperienza della legislazione regionale e più in generale il nuovo modello di produzione legislativa immaginato a suo tempo dal costituente siano stati quelli più sopra brevemente richiamati: la legge dello Stato ha continuato ad occupare pressoché tutti gli spazi della disciplina normativa delle materie pur formalmente di competenza regionale, la legge regionale è stata progressivamente confinata ad un ruolo del tutto marginale e neppure necessario.

3. La legge cost. n. 1/1999 non contiene espressamente alcun elemento di novità in grado di determinare un'inversione delle tendenze che caratterizzano oggi il rapporto tra legge statale e legge regionale: essa tocca il profilo delle competenze normative, ma soprattutto per ciò che attiene alla fonte statutaria (la quale riceve una forte valorizzazione) e alla fonte legislativa ma solo con riferimento alla possibilità che essa investa la materia elettorale.

Tuttavia, sia pure indirettamente, la legge costituzionale ora richiamata è in grado di produrre conseguenze rilevanti sul terreno della legislazione regionale in relazione all'applicazione che i nuovi statuti daranno dell'avvenuta eliminazione della riserva all'esclusiva competenza dei Consigli regionali del potere di adottare regolamenti, posto che una ipervalorizzazione della fonte regolamentare, radicata nell'ambito dei poteri delle Giunte, non potrebbe che ridurre ulteriormente e forse irrimediabilmente il ruolo della legge regionale.

Che la disciplina della fonte regolamentare regionale, che la legge n. 1/1999 ha avuto il merito di fare uscire dal cono d'ombra nel quale era stata sin qui confinata dall'anomala sua attribuzione in esclusiva ai Consigli, debba costituire oggetto di necessaria disciplina statutaria non può destare dubbi di sorta, posto che il moderno costituzionalismo ha da tempo messo in luce il nesso strettissimo che esiste tra disciplina della forma di governo e disciplina del sistema delle fonti, sì che gli

statuti chiamati ad intervenire sul primo piano dovranno farlo anche sul secondo. E ciò anche nell'ipotesi (ad oggi la più probabile) di una conferma della forma di governo prevista, sia pure in via provvisoria, dalla legge cost. n. 1/1999, che anzi proprio su questo versante deve essere completata. La disciplina statutaria dovrà affrontare la disciplina del potere regolamentare sotto il profilo della sua titolarità, della tipologia dei regolamenti, nonché del procedimento di adozione.

Quanto alla titolarità, non credo che sia ipotizzabile un ritorno ad una competenza esclusiva dei Consigli: il senso della riforma mi pare quello di aver voluto eliminare una palese anomalia e di aver così consentito la riespansione di un principio costituzionale generale, in base al quale il potere di normazione secondaria si radica nel potere esecutivo e nell'organo che ne è titolare. A ciò si aggiunga che una soluzione di questo tipo non farebbe che accentuare un fenomeno già oggi assai diffuso di ricorso degli esecutivi generali ad atti formalmente amministrativi ma a contenuto sicuramente normativo, con tutte le conseguenze negative che ciò comporta sia sul piano dei rapporti tra organi di governo regionale, sia sul piano delle garanzie per i cittadini. Né convince l'idea di una riserva parziale di potestà regolamentare a favore dei Consigli , limitata cioè a particolari ipotesi (ad esempio per i regolamenti di esecuzione di norme comunitarie o di leggi statali), posto che anche in questa versione ridotta essa manterrebbe il suo carattere anomalo e privo di una convincente giustificazione (a tacere dei problemi che ne potrebbero derivare sul piano della tempestività dell'adozione di tali atti soprattutto con riferimento a quelli di attuazione di norme comunitarie). E' dunque alla Giunta che va riconosciuta la titolarità della funzione regolamentare (potendosi poi discutere sulla possibilità o meno che essa si radichi solo nell'organo collegiale o, come pare possibile, anche in capo al Presidente eletto direttamente, nel quadro della disciplina statutaria dei suoi poteri di capo dell'esecutivo regionale).

Ma i problemi più delicati, ai fini che qui interessano, si pongono in ordine alla tipologia dei regolamenti regionali più in particolare in ordine alla possibilità o meno di prevedere delle vere e proprie riserve di regolamento a favore delle Giunte, alla possibilità o meno cioè di costruire il potere regolamentare, almeno in parte, come potere indipendente e parallelo a quello legislativo. L'ipotesi di recente

avanzata in dottrina non sembra condivisibile per una serie di ragioni sia di legittimità che di merito. Innanzitutto, essa sembra contraddire un dato costituzionale fondamentale (l'assenza in Costituzione di un istituto siffatto, a fronte invece della presenza diffusa di riserve di legge) cui non si può dare altro significato se non quello di aver voluto che l'attività di mediazione e regolazione degli interessi sociali trovi appunto nella legge il suo strumento di esercizio privilegiato (il che se non significa ovviamente anche strumento unico e sempre di per se esaustivo di tutte le esigenze di regolazione, esclude che ad esso possano affiancarsi paralleli e autonomi poteri di normazione primaria). In secondo luogo, l'introduzione di riserve di regolamento urta contro un altro dato costituzionale rappresentato dall'espresso affidamento alla legge regionale del compito di disciplinare le materie di competenza; dato che è sempre stato interpretato come esistenza di una riserva di legge generalizzata. A ciò si aggiunga , su altro piano, la difficoltà di assicurare in concreto il rispetto di un siffatto modo di regolare i rapporti tra legge e regolamento, come dimostra l'esperienza francese, che ha visto il Consiglio costituzionale (organo chiamato proprio ad assicurare il rispetto delle riserve di regolamento previste in Costituzione) occuparsi assai poco dell'esercizio di questo compito e trasformarsi invece in un organo sia pure atipico nel panorama europeo di giustizia costituzionale. Anche quelle ipotesi nelle quali si potrebbe pensare ad un esercizio indipendente (dalla legge regionale) del potere regolamentare da parte della Giunta (ad esempio regolamenti di attuazione di norme comunitarie che non richiedano il necessario intervento della fonte legislativa, ovvero regolamenti di attuazione di leggi «cornice» statali, comprensive della relativa disciplina di dettaglio, nel caso in cui quest'ultima non venga modificata dalla legge regionale), non configurano in realtà delle vere e proprie riserve di regolamento, rientrando nell'ambito di un esercizio normale del potere regolamentare e come tali dunque non bisognose di un'apposita autorizzazione statutaria. Se non convince l'idea dell'introduzione di vere e proprie riserve di regolamento, ciò non significa che non possano essere sperimentate soluzioni che puntino a valorizzare la fonte regolamentare (per ciò che essa presenta di utile in termini di rapidità nei tempi di approvazione e di flessibilità e adattabilità ai mutamenti che intervengano nei settori oggetto di

regolazione, nonché per ciò che essa presenta di funzionale all'esercizio della funzione di governo spettante alla Giunta) e al tempo stesso a far salvo un coinvolgimento dei Consigli: non si tratterebbe che di far propria quell'esperienza maturata a livello statale in tema di regolamenti delegati o autorizzati, caratterizzata da un significativo allargamento dell'area di intervento della fonte regolamentare, ma a fronte della salvaguardia del ruolo del Parlamento in via preventiva (attraverso la determinazione delle norme fondamentali che devono guidare l'intervento normativo del Governo) e in via successiva (attraverso la sottoposizione al parere delle commissioni parlamentari di merito degli schemi di regolamento). Quanto, infine, al procedimento, è di tutta evidenza la necessità di una normativa statutaria al riguardo, ad evitare le ambiguità (e le connesse negative conseguenze sul piano della certezza del diritto) che spesso hanno caratterizzato l'esperienza statale e che caratterizzano quella regionale, secondo quanto si è più sopra osservato. In conclusione, dunque, ferma la necessità di una disciplina statutaria della fonte regolamentare e dei suoi rapporti con la legge regionale, le soluzioni che al riguardo saranno adottate dovrebbero tener conto del possibile impatto negativo che una supervalorizzazione della fonte regolamentare potrebbe avere sulla fonte legislativa, di per sé già oggi particolarmente fragile.

4. A differenza della legge cost. n. 1/1999, il richiamato disegno di legge n. 4809 di riforma del Titolo V affronta in pieno il tema dei rapporti tra legge statale e legge regionale, proponendo un modello di riparto delle competenze normative per molti aspetti innovativo rispetto a quello attuale.

Gli elementi principali che caratterizzano il nuovo modello possono essere riassunti nel modo seguente:

a) inversione del criterio di riparto del potere legislativo tra lo Stato (che diviene soggetto a competenza enumerata) e le regioni (che diventano soggetti a competenza generale e conseguente configurazione delle due potestà legislative in termini di potestà esclusive;

b) eliminazione del controllo preventivo sulle leggi regionali e loro

assoggettamento (come la legge statale) al solo limite costituzionale;

c) coinvolgimento delle regioni nei procedimenti legislativi di approvazione di leggi statali, destinate ad avere riflessi sul piano dell'esercizio dei poteri legislativi regionali, per il tramite della Commissione per le questioni regionali (partecipazione accompagnata dalla previsione della necessità di maggioranze qualificate per il voto in assemblea, ove questa intenda disattendere i pareri espressi dalla commissione «integrata»).

Si tratta nel complesso di elementi che puntano a rimuovere alcuni dei limiti presenti nell'originario modello di riparto della funzione legislativa tra Stato e regioni, di cui si è fatto cenno all'inizio e che dunque sono potenzialmente in grado di valorizzare non solo dal punto di vista quantitativo (ossia delle materie di competenza delle regioni), ma anche qualitativo la fonte legislativa regionale.

Certo accanto alle luci non mancano le ombre: si pensi al mantenimento della competenza ripartita o concorrente con tutti i problemi che essa ha sin qui posto sul piano applicativo; si pensi alla proposta integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, che non può essere minimamente avvicinata alla soluzione, tanto discussa anche in sede di Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, rappresentata dall'istituzione di una seconda Camera territoriale; si pensi, ancora, alla disciplina del potere sostitutivo, immaginato per operare anche sul piano legislativo, ma congegnato come potere di sostituzione del Governo nei confronti dell'amministrazione regionale (a quest'ultimo proposito, non vi è dubbio che le esigenze di carattere generale sottese alla previsione di poteri sostitutivi avrebbero potuto essere assai meglio e più correttamente soddisfatte, per ciò che attiene ai rapporti tra legge statale e legge regionale, mediante la previsione di una competenza concorrente «alla tedesca» e non nella versione italiana, confermata dal disegno di legge in esame: una competenza che in certe materie consente sempre l'intervento del legislatore federale, qualora vi siano appunto esigenze di carattere generale da salvaguardare).

Tuttavia, nonostante questi limiti certo di non scarso rilievo, appare innegabile il tentativo operato dal disegno di legge n. 4809 di porre in essere se non tutte, almeno le condizioni essenziali per un rilancio della funzione legislativa regionale, liberata da molti dei vincoli

presenti nell'attuale Titolo V; anzi, si può dire che proprio questo sia il tratto distintivo dell'intera disciplina dettata dal disegno di legge stesso.

Se questo è vero, ne risultano non solo confermate, ma avvalorate le considerazioni svolte in precedenza in ordine alla futura disciplina statutaria dei rapporti tra legge e regolamenti regionali: ove il disegno di legge di revisione del Titolo V dovesse essere definitivamente approvato dal Parlamento, sarebbe difficile negare la palese contraddizione con quello che ne è il tratto distintivo (valorizzazione della legge regionale) con l'introduzione di riserve di regolamento a favore della Giunta, ossia di un istituto che si muove tendenzialmente proprio nella direzione opposta.

5. Infine, qualche ulteriore considerazione va fatta con riferimento ad altri possibili (ma forse sarebbe meglio dire necessari) contenuti di una futura disciplina statutaria dei poteri normativi regionali. E' di tutta evidenza che la premessa per una riqualificazione del prodotto normativo delle regioni è rappresentata dalla rimozione, come si è detto, dei vincoli cui essa è oggi assoggettata, nonché da un allargamento dei settori materiali oggetto di regolazione regionale. Ma non meno importanti, nella stessa direzione, appaiono anche altri istituti che i nuovi statuti potrebbero introdurre. Mi limito ad elencarli:

a) previsione di principi in materia di istruttoria legislativa e di rispetto di regole di drafting (da affidare poi al regolamento consiliare per il loro più dettagliato svolgimento);

b) previsione di principi in ordine ala costituzione delle commissioni consiliari, che ove organizzate per ambiti funzionali ampi potrebbero assai meglio esercitare la loro insostituibile funzione di indirizzo-controllo sull'operato della Giunta, ma anche svolgere un ruolo assai più incisivo in ordine all'esame delle proposte di legge;

c) previsione di principi per la disciplina (speciale) dei funzionari consiliari;

d) previsione di strumenti (deleghe per la redazione di testi unici) di razionalizzazione e manutenzione dell'esistente ambiente normativo regionale, non meno caotico di quello statale;

e) ma soprattutto previsione di strumenti capaci di raccordare

direttamente il Consiglio regionale con gli interessi territoriali o sociali destinati a trovare nella legge regionale il momento di mediazione fondamentale: si pensi alla introduzione di procedimenti legislativi aggravati che vedano coinvolti quei consigli delle autonomie, ché già alcune regioni hanno istituito (secondo una logica che vedrebbe nel Consiglio il punto di snodo fondamentale dell'intero sistema delle autonomie infraregionali); si pensi ancora alla previsione dell'istituto della delega legislativa, secondo i principi delle disposizioni costituzionali di riferimento, ma arricchite da quei contenuti che la prassi nazionale di questi ultimi anni ha dimostrato in grado di consentire al Parlamento il recupero di un ruolo effettivo e non formale in complessi procedimenti legislativi di riforma (la vicenda che ha portato alla riforma fiscale e quella ancor più rilevante che ha portato all'attuazione della legge di delegazione n. 59/1997 sono emblematiche al riguardo: lungi dall'aver rappresentato una sorta di abdicazione del Parlamento alla disciplina di così importanti settori, esse hanno consentito, nella dialettica Governo-commissioni parlamentari chiamate ad esprimere pareri sugli schemi dei decreti governativi, la sperimentazione di procedure che hanno visto il Parlamento ridiventare sede di confronto diretto tra istanze politiche e istanze sociali, con risultati valutati da tutti i soggetti in campo in termini altamente positivi).

E' dunque anche con questi temi, cui si è potuto appena accennare, che gli estensori degli statuti dovranno confrontarsi per far sì che l'auspicato decollo dei poteri normativi regionali non si traduca ancora una volta in un contenitore vuoto e di scarsa utilità sociale.

Beniamino Caravita*
(*Università di Roma «La Sapienza»*)

In questo intervento vorrei concentrare la mia attenzione su un aspetto particolare delle vicende provocate dalla legge costituzionale n. 1/99. Il sistema italiano sta oggi sperimentando, con gradi di apprezzamento diversi, le conseguenze politico-istituzionali della modifica costituzionale: il forte impatto mediatico di opinione pubblica, che hanno oggi i Presidenti delle regioni, è sicura testimonianza di questi aspetti, sui quali non è necessario soffermarsi ulteriormente in questa sede. Tuttavia la riforma, pur se silenziosamente, ha introdotto una novità che, ad una riflessione attenta, appare di grandissimo significato. Questa novità non è tanto nel modo di formazione e di approvazione degli statuti, quanto nel fatto che da oggi in poi, rispetto al modello precedente, esisterà un vero e proprio settore di fonti del diritto di natura regionale. Ci avviamo, cioè, con l'approvazione degli statuti e con le modulazioni delle fonti che gli statuti potranno dare, al riprodursi a livello regionale di una struttura gerarchica del sistema delle fonti simile a quella del livello statale.

Nessuno ha più dubbi, dopo la legge cost. n. 1/99, sul fatto che lo statuto è sicuramente una fonte regionale diversa dalla ordinaria legge regionale, sia per il procedimento di approvazione (duplice lettura ed eventuale referendum), sia per la particolarissima forza di questa speciale legge regionale, che giunge, sotto il profilo della forza attiva, sino alla possibilità di modificare la Costituzione. Non è possibile approfondire nell'ambito di un breve intervento il tema dell'ampiezza delle possibili deroghe che lo statuto regionale può effettuare nei confronti della Costituzione: è indubbio però, sia che si voglia assumere un atteggiamento più restrittivo, sia che si voglia adottare

---

* L'intervento rappresenta una riproduzione parziale del contributo destinato agli studi in memoria di Gianfranco Mor.

una metodologia di maggiore apertura, che sicuramente la potestà statutaria regionale ha una forza attiva che le permette di derogare a singole disposizioni costituzionali, secondo uno schema che è assimilabile a quello legge di delegificazione - regolamento delegificato ovvero che può fare leva sulla valorizzazione della formulazione contenuta nell'art. 123 Cost., secondo cui lo statuto può disciplinare la forma di governo regionale

Lo statuto è altresì destinato ad assumere una collocazione sicuramente sovraordinata alla legge regionale anche sotto un altro profilo. Se il sistema delle fonti è espressione delle modalità d'integrazione del sistema politico, lo statuto è destinato ad incidere profondamente proprio sui meccanismi di decisione dei sistemi politici regionali (formulazione che trova una sua legittimazione scientifica dagli studi di Marcello Fedele, vieppiù confermata dalle vicende cui stiamo assistendo): lo statuto, infatti, sia se verrà mantenuta la forma di governo prevista in Costituzione, sia se verrà modificata, è destinato ad essere il primo tema istituzionale su cui maggioranza e opposizione dovranno confrontarsi, con la consapevolezza che costruiranno lo strumento di governo delle regioni dei prossimi trenta-cinquant'anni e con l'umiltà di chi sa che, domani o dopodomani, le parti potranno invertirsi.

Solo apparentemente immutata, rispetto al modello precedente, è poi la collocazione nel sistema delle fonti della legge regionale. In realtà, non solo è modificato l'ambito d'intervento perché, anche prima dell'eventuale approvazione della riforma del Titolo V, già la legge n. 59/97, ha - sia pur con un meccanismo transitorio, debole e non perfetto - invertito a favore delle regioni il principio della clausola residuale; non solo, almeno in prospettiva, è destinato a scomparire il controllo governativo sulle leggi regionali: ma soprattutto è cambiato totalmente il contesto istituzionale in cui la legge regionale andrà a collocarsi. Da un lato, la legge regionale troverà nello statuto una fonte regionale sovraordinata; dall'altro, non avrà più l'assillo tipico della legislazione regionale degli anni '70 e '80 di dover caricare su di sé le scelte fondamentali e le scelte di dettaglio, perché potrà utilizzare finalmente in modo corretto lo strumento dei regolamenti regionali, e potrà (e dovrà) dedicarsi alla definizione delle grandi scelte di principio dell'organizzazione del sistema politico, economico e

sociale regionale.

Nel nuovo sistema si porrà poi con tutta la sua forza il problema della possibilità o meno di costruire fonti equiparate alla legge regionale, cioè dei decreti legge e dei decreti legislativi regionali.

L'argomento formale secondo cui atti regionali con forza di legge sarebbero in via di principio esclusi, sol perché in Costituzione non se ne parla, non è forte; anzi, proprio in Costituzione, si fa riferimento, all'articolo 134, ad una formula che finora è stata letta come di per sé non in grado di autorizzare la possibilità di fonti con forza di legge a livello regionale; oggi la stessa formula potrebbe permettere una lettura opposta, giacché - come è noto - l'art. 134 afferma che la Corte costituzionale giudica sulle controversie relative alle leggi e agli atti con forza di legge dello Stato e delle regioni: sotto il profilo testuale, dunque, la Costituzione richiama atti con forza di legge regionali. Gli argomenti a favore o contro atti con forza di legge regionali vanno dunque ricavati da una lettura più ampia della forma di governo regionale e questa discussione non può essere aprioristicamente preclusa: basti pensare alla possibilità ed utilità di deleghe per la redazione di testi unici ovvero ad un limitato potere di ordinanza con provvisoria forza di legge.

Non si può qui aprire il tema della possibilità di leggi rinforzate a livello regionale, o di leggi con particolare collocazione, ma probabilmente anche questo, di leggi genericamente atipiche nel sistema regionale, è un destino al quale non ci si potrà sottrarre.

Vanno poi ricordate rapidamente altre due fonti che assumeranno un'importanza fondamentale a livello regionale. In primo luogo, il regolamento consiliare. Infatti, pur se i principi in tema di organizzazione del Consiglio regionale, di procedimentalizzazione delle decisioni del Consiglio stesso e sulle nuove problematiche dei rapporti fra maggioranza e opposizione dovranno trovare la loro collocazione e i loro strumenti di risoluzione nello statuto, i regolamenti consiliari diventeranno il luogo nel quale articolare e costruire lo statuto dell'opposizione, modulando le capacità di controllo sull'esecutivo regionale, non solo delle opposizioni regionali, ma della stessa rappresentanza politica.

L'ultima fonte da richiamare è quella dei regolamenti regionali. A questo proposito abbiamo assistito al prevalere di una interpretazione

che ha ritenuto che la soppressione delle parole «e regolamentari» dal testo dell'art. 121 fosse indicativa di una diretta e immediata attribuzione alle Giunte della potestà regolamentare regionale. Non mi soffermo sui passaggi logici di questa argomentazione, al cui proposito richiamo un mio intervento in un convegno del CNR Regioni e prima ancora una relazione al Comitato legislativo della Regione Lombardia. Questa posizione è oggi accolta dal Governo, sia attraverso i Commissari di Governo, sia in sede di rinvio delle leggi. Ed è recentissima una prima pronuncia giurisprudenziale sul punto, un'ordinanza del TAR Lombardia, sezione III, n. 3827 del 23 novembre 2000, che conferma, seppur in sede cautelare, l'immediata spettanza alla Giunta della potestà regolamentare.

Le conseguenze di questa nuova organizzazione della potestà regolamentare sono evidenti: è chiaro che si semplifica il procedimento decisionale regionale, non essendo più la legge regionale costretta ad assumere su di sé tutti i contenuti possibili delle decisioni politiche, e potendosi rinviare le scelte di attuazione ad uno strumento più flessibile.

Va poi ricordato, a completamento di un sistema delle fonti regionali, che si apre la possibilità di applicare (finalmente a livello regionale) l'art.20 (commi sette e seguenti, sostituiti recentemente dalla l. n. 340 del 2000) della legge n. 59 del 97, che prevede una forma di delegificazione regionale, e la legge n. 50 del 99.

Il quadro che emerge, e dal quale devono partire ulteriori e più approfondite riflessioni sistemiche, è così quello della progressiva creazione, dopo la legge cost. n. 1/99, di un sistema delle fonti regionali, che si colloca in maniera articolata e compiuta, rispetto al sistema delle fonti statali.

Derivano, da questo quadro, almeno due interrogativi di fondo:

a) posta la subordinazione di tutto il sistema delle fonti alla Costituzione, potrà essere ancora accettabile una concorrenza su tutte le materie regionali (specie se ai sensi di un art. 117 modificato) di fonti statali e fonti regionali, ovvero bisognerà più drasticamente stabilire, al fine di evitare continue interferenze fra fonti, che solo la legge statale - e non altri atti - può intervenire, secondo certe condizioni, nelle materie di competenza regionale?

b) Potranno essere introdotti meccanismi di controllo

endoregionali, che assicurino il rispetto delle fonti regionali, secondo i tradizionali principi, oltre che cronologico, della gerarchia e delle competenze (e potrà lo statuto introdurre riserve di legge e di regolamento)?

Si tratta, insieme ad altre già segnalate nel corso di questo breve intervento, di questioni di grandissimo respiro teorico e di enorme significato politico-istituzionale; e così come la politica ha adempiuto al suo compito di effettuare fondamentali scelte politiche con la legge cost. n. 1/99 (e, se sarà approvata, con la riforma del Titolo V), così la dottrina è chiamata a porre da un canto pregiudizi ideologici e culturali e a tentare di disegnare la strada per una istituzionalmente sicura attuazione degli statuti e la politica regionale è chiamata a non accontentarsi di gestire l'esistente, inserendo sui vecchi statuti il diritto transitorio della legge cost. n. 1/99 e quelle poche, indispensabili correzioni ai vecchi testi statutari: a prescindere dalla sorte che avrà la riforma del Titolo V della Costituzione (e augurandosi comunque che quei contenuti non vadano dispersi), perdere l'occasione della riforma statutaria sarebbe, per l'intero sistema politico italiano, un errore imperdonabile.

Ugo De Siervo
(Università di Firenze)

Mi pare che la riflessione sulla disciplina ipotizzata in tema di fonti normative delle regioni ad autonomia ordinaria nel disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione debba partire dalla consapevolezza di uno stato di attuale degrado complessivo della configurazione delle fonti normative a cui pure ci riferiamo.

Ciò a cominciare dalla stessa norma costituzionale attualmente in via di adozione: se Pizzetti vi si è riferito come ad un testo che in realtà in buona parte stabilizza processi legislativi già affermatisi, non pochi di coloro che pur ne sostengono l'adozione sembrano giustamente valutarlo come una revisione della nostra Costituzione incompleta e certamente da rivedere rapidamente (in questo senso mi pare sia stata esplicita la stessa introduzione di De Martin). Ed, in effetti, alcune sue disposizioni fanno sorgere dubbi o mettono in evidenza non poche incongruenze, come potremo anche vedere fra poco.

Va detto in generale, senza che nessuno si offenda perché certo il mestiere di legislatore appare difficilissimo nel nostro attuale contesto politico, che purtroppo perfino le più recenti leggi di revisione costituzionale portano evidenti segni del degrado, pur a parole da tutti deplorato, dell'attuale modo di produzione legislativo: non mancano certo norme poco chiare, istituti scoordinati tra loro, lacune normative, linguaggi eterogenei.

Ma direi di più, poiché temo che sotto queste curiose leggi costituzionali che così fortemente risentono del contesto politico contingente, così come sotto il lunghissimo ritardo dei procedimenti di adozione dei nuovi statuti regionali (mentre i vecchi appaiono ormai solo debolmente efficaci) emerga la pericolosa tendenza dei sistemi politici, sia a livello nazionale che a livello regionale, di affermare nei fatti il loro assoluto primato sulle norme che, invece, ne dovrebbero disciplinare e limitare l'attività nelle istituzioni, secondo le buone

regole dello Stato di diritto.

Comunque, malgrado tutto ciò, cerchiamo di analizzare alcune delle novità che potrebbero derivare dall'adozione del disegno di legge costituzionale attualmente a metà del suo percorso approvativo: mi limiterò a tre sole osservazioni, integrative di quanto ha detto Caretti, relative rispettivamente alla perdurante mutabilità delle materie statutarie, alla grande espansione dei poteri regolamentari delle regioni, ad alcune vistose opinabilità delle materie nelle quali le regioni avrebbero una potestà legislativa di tipo ripartito.

L'art. 7 del d.d.l. cost. innova ulteriormente l'art. 123 della Costituzione, quale modificato dalla legge costituzionale n. 1/1999, prevedendo l'obbligatoria disciplina in statuto del Consiglio delle autonomie locali: innovazione certo di per sé di non grande rilievo anche se opportuna, ma molto significativa del fatto che il Parlamento non sembra condividere affatto quelle ricostruzioni esasperate del potere statutario che vorrebbero configurarlo come qualcosa di assai vicino ad un potere costituente.

Davvero sarebbe auspicabile che si evitassero, anche tra noi, ricostruzioni enfatiche, allusive o poco chiare del quadro costituzionale entro cui si collocano i compiti normativi, importanti ma non costituenti, a cui sono chiamati i Consigli regionali in sede di adozione dei nuovi statuti regionali.

Anche i ripetuti riferimenti di Caravita alla probabilità che nelle varie regioni possano essere configurati tanti diversi sistemi di fonti normative non mi convince affatto, ove si assuma in senso proprio l'espressione: mi sembra, infatti, che nel nostro sistema costituzionale sia chiaro che sono solo lo statuto e la legge regionale le fonti primarie delle regioni, mentre non si parla mai di decreti legge o di leggi delegate; adesso poi del potere regolamentare se ne parla solo per affermare che il Presidente regionale emana i regolamenti.

Non credo quindi che si sia alla soglia della previsione di decreti legge o decreti legislativi delle regioni, anche perché non sembrano sussistere le condizioni che hanno faticosamente legittimato a livello nazionale la loro speciale disciplina in Costituzione: i Consigli regionali sono composti da relativamente pochi consiglieri e sono organi facilmente convocabili anche in via di grande urgenza, secondo quanto potranno opportunamente prevedere gli statuti regionali; basta

la previsione, sempre negli statuti regionali, di speciali procedimenti legislativi per procedere all'esame di testi normativi che appaiano particolarmente complessi e siano stati quindi elaborati tramite speciali commissioni.

Ma poi sinceramente mi lascerebbe molto perplesso sul piano democratico ipotizzare che pochi componenti della Giunta regionale possano adottare atti con forza di legge, esattamente come apparirebbe discutibilissimo che anche le commissioni consiliari fossero dotate di veri e propri poteri legislativi, in forzata analogia a quanto previsto dall'art. 72.3 Cost.

Ritengo invece che uno degli oggetti più importanti che i prossimi statuti regionali dovranno affrontare consisterà proprio nella disciplina dei procedimenti legislativi e regolamentari; ciò sarà tanto più necessario se diverrà norma costituzionale il d.d.l. cost. da cui siamo partiti, perché certamente - come ha argomentato Caretti - in questo testo appare davvero notevole l'accrescimento dei poteri normativi regionali.

Il secondo ambito a cui vorrei riferirmi riguarda appunto quanto previsto in quello che sarebbe il quinto comma del nuovo art. 117 Cost.: qui si prevede che lo Stato disponga della potestà regolamentare solo nelle materie di sua competenza legislativa esclusiva, mentre in tutte le altre materie (ivi comprese quelle, numerose ed importantissime, nelle quali vi è una competenza concorrente) vi è una competenza regolamentare delle regioni.

Ciò significa in concreto che per le regioni assumerà una grande importanza la disciplina regolamentare, finora invece radicalmente contratta per la modestia delle competenze legislative e per l'errata previsione nel vecchio art. 121 Cost. della competenza consiliare in materia.

Anche qui spetterà allo statuto regionale disciplinare il potere regolamentare di competenza della Giunta regionale, l'organo più naturalmente competente in materia, mentre sinceramente la proposta di attribuire competenze regolamentari anche al Presidente della Giunta ed ai suoi componenti mi sembra solo una cattiva riproduzione di quanto si prevede a livello nazionale per il Presidente del Consiglio e per i Ministri, senza però considerare in modo adeguato la profonda diversità delle situazioni e delle rispettive consistenze degli apparati.

Non molti problemi possono sorgere in tema di determinazione della tipologia dei regolamenti regionali: qui credo che non possa andarsi oltre ai regolamenti esecutivi o integrativi della legislazione regionale, a causa della particolare attribuzione costituzionale al legislatore regionale del potere normativo nelle materie determinate dall'art. 117 Cost., mentre per i regolamenti di delegificazione si pongono i noti problemi di adeguatezza della legislazione che li prevede ed autorizza (anche qui lo statuto regionale potrebbe fare parecchio per disciplinare opportunamente la materia).

Restano quindi esclusi i soli regolamenti indipendenti (su ciò sembra che esista un unanime consenso dottrinale).

Ma penso che una disciplina statutaria del potere regolamentare debba soprattutto prevedere uno speciale procedimento di adozione, con anche l'intervento in sede consultiva di speciali organi regionali di elevata competenza tecnico-giuridica e davvero capaci di avere una visione d'insieme sia della legislazione che della complessiva amministrazione regionale.

Veniamo all'ultimo profilo delle mie osservazioni, questa volta relative all'ampiezza delle materie di competenza legislativa concorrente delle regioni, quale deriverebbe dal nuovo art. 117. Qui l'aumento dei poteri regionali appare davvero notevole, come ha anche affermato Caretti, ma non possono sfuggire alcune vistose incongruenze che potrebbero rapidamente portare, malgrado la lettera della modifica costituzionale che verrebbe introdotta, a situazioni di vivace contrasto fra gli organi centrali e quelli regionali, con una conseguente pesante attribuzione alla giurisprudenza della Corte costituzionale del compito di colmare lacune e ridurre conflitti che il testo non risolve o addirittura crea.

Non entro ovviamente in analisi sistematiche, ma mi permetto anzitutto di fare un solo esempio riferito alla difficile convivenza fra il riparto delle diverse materie fra i tipi di potestà legislativa che sono ipotizzati: mi sembra decisamente difficile far convivere un potere legislativo esclusivo dello Stato in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema con un potere legislativo concorrente della Regione in tema di «governo del territorio» e con un potere legislativo esclusivo della regione (salvo tutto il peso delle determinazioni comunitarie) in tema di agricoltura e foreste.

Ma soprattutto fra le molte ed importanti materie di legislazione concorrente, troviamo una serie di materie nelle quali mi sembra del tutto irreale che lo Stato possa davvero esaurire la propria competenza legislativa nella sola «determinazione dei principi fondamentali», mentre le regioni determinerebbero tutto il resto con le loro leggi e con i loro regolamenti: penso, ad esempio, a materie come il «commercio con l'estero», la «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi», i «porti ed aeroporti civili», le «grandi reti di trasporto e di navigazione», l'«ordinamento della comunicazione», la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». La soluzione all'evidente necessità di riuscire a garantire un forte livello di omogeneità legislativa porterebbe inevitabilmente a continuare a forzare il concetto di principi fondamentali, con la reiterazione di quelle «leggi cornice» così assurdamente analitiche da ricordare alcune splendide cornici barocche, tutte a volute dorate, che lasciano spazio al loro interno solo per minuscoli quadretti.

Ma una soluzione del genere non mi sembrerebbe la via più opportuna da seguire dopo tanti discorsi sulla volontà di distinguere infine con precisione le responsabilità nazionali e regionali.

Il disegno di legge di riforma del Titolo V della Costituzione, pur apprezzabile in varie parti, meriterebbe quindi per alcune parti un serio lavoro di revisione, sulla base di una realistica considerazione della effettiva dinamica dei rapporti fra centro e sistema delle regioni. Certo, se l'alternativa a tutto ciò fosse quanto si deduce dalla provocatoria «proposta di nuovo statuto» regionale del Presidente della Regione Veneto Galan, non vi è dubbio che sia decisamente preferibile una revisione costituzionale come quella di cui stiamo parlando, che quanto meno si muove in sostanziale coerenza con i modelli degli Stati a forte articolazione territoriale.

Certo che appare rivelatore dell'attuale grande difficoltà di far funzionare le nostre istituzioni questo dover accettare l'esistenza e magari l'opportunità di leggi costituzionali sostanzialmente provvisorie, aventi in realtà la funzione di iniziare una fase di esatta ridefinizione del nostro modello di Stato regionale.

22

Mario Dogliani
(*Università di Torino*)

1. Ritengo innanzi tutto - con riferimento al titolo di questo incontro - che le espressioni «riforma amministrativa» e «riforma costituzionale» vadano usate con qualche cautela. Altro è infatti ricorrere ad esse per indicare i problemi specifici che nascono dai due diversi livelli di intervento normativo (sulla legislazione *lato sensu* amministrativa e sulla Costituzione), date le loro intrinseche caratteristiche (e cioè data la loro diversa possibilità d'azione); altro è assumere che la «riforma amministrativa» e la «riforma costituzionale» siano progetti autoevidenti nei loro contenuti, e il cui valore sia indiscusso e presupposto. Nel primo caso i due livelli formano oggetto di una osservazione analitica e formale, cosicché il passaggio dall'uno all'altro si presenta come un problema tuttora aperto, rappresentando la innovazione costituzionale un consolidamento critico e selettivo (ed eventualmente innovativo) della sperimentazione amministrativa, da effettuarsi sulla base di giudizi politici chiari e motivati. Nel secondo caso i due livelli si presentano come costituenti il contenuto di un progetto dotato di una obbiettiva razionalità sua propria, per cui il passaggio dall'uno all'altro (in un tragitto di completamento) si presenta come lineare e ovvio.

Non è evidentemente così. Accanto a riforme neutre - o tecnologiche: di razionalizzazione, per così dire, interna (per quanto, ovviamente, costose, impegnative e di grande rilievo) - stanno infatti, e sono la maggioranza, riforme che comportano un mutamento di rotta rispetto ai modelli del welfare pesante e della centralità del principio rappresentativo, visto sia come principio costitutivo dell'unità politica che come principio arbitrale di ultima istanza (e, conseguentemente non surrogabile dalla presenza di una pluralità di rappresentanze locali). Occorre dunque - come molto opportunamente ha fatto Giampaolo Rossi - mantenere esplicito il profilo del significato politico delle revisioni costituzionali, o comunque mantenerne

esplicita la consapevolezza, nei limiti ovviamente in cui ciò sia compatibile con la necessaria autonomia del discorso giuridico (relativa, ma non per questo meno preziosa e densa di significato).

Né si deve credere che i pericoli ora richiamati (il vizio ideologico di chi crede nella indiscutibile ovvietà dei presupposti da cui muove il suo lavoro da giurista) possa essere superato ritenendo che il *proprium* del discorso giuridico stia nel garantire la complessità, la organicità, la sistematicità, la completezza e la coerenza delle riforme (o, meglio ancora, «della» riforma). Sarebbe troppo facile ironizzare sulla facilità con cui questi concetti ideali sono stati trasportati dal terreno della ricostruzione del sistema giuridico positivo a quello della politica del diritto. Mi limito a rilevare che il sogno di un legislatore onnisciente è non solo irrealistico, ma soprattutto pernicioso. Nel senso che, a fronte della obbiettiva frammentarietà dell'azione legislativa, la necessaria e giusta critica in nome di quei concetti ideali rischia di trasformarsi (sotto la spinta di quel sogno) in un atteggiamento di sostanziale disprezzo. Nessuno può negare che l'atteggiamento dominante nella odierna giuspubblicistica (ma è un vizio che percorre l'intero arco della storia repubblicana) consideri l'attività legislativa come essenzialmente irrazionale (per usare un termine benevolo), e che i campioni della razionalità (e della ragionevolezza) vengano ormai solo più individuati nelle giurisdizioni. Di qui il passo verso l'antiparlamentarismo, e l'antipolitica, è breve; ed è stato da molti già compiuto: un linguaggio obbiettivamente antiparlamentare caratterizza buona parte della produzione giuspubblicistica. Diamo dunque alla politica ciò che è della politica e cerchiamo di dare alla «giurisprudenza superiore» (per usare un'espressione di Jhering che fissa il profilo più alto e costruttivo della nostra professione) ciò che le dovrebbe essere dato. Perché è così difficile, per i giuristi, trovare un equilibrio tra la «degnità metodologica di Arturo Rocco, che si inibiva qualsiasi critica alla legge» (come ci ricorda Paolo Grossi) e la dissoluzione del diritto nella politica del diritto?

2. Per «riforma amministrativa» si intende il complesso di quattro diverse attività che in questi anni sono state svolte: la semplificazione normativa, la semplificazione amministrativa, la delegificazione e il

decentramento (cioè il conferimento di funzioni a regioni ed enti locali effettuato dallo Stato mediante gli strumenti del trasferimento, della delega o della attribuzione). Ad essere precisi si dovrebbe intendere per semplificazione normativa la «codificazione selettiva» della normativa esistente (qualunque ne sia l'oggetto) e per semplificazione amministrativa o la stessa «codificazione selettiva» in campo amministrativo (definizione formale: semplificazione del quadro delle fonti), o la abrogazione di parti della normativa concernente i procedimenti amministrativi o l'organizzazione amministrativa (definizione sostanziale: semplificazione del contenuto della disciplina).

Il linguaggio delle leggi e della giuspubblicistica non vanno però tanto per il sottile, e i diversi significati sono spesso mescolati e confusi. Quel che va rimarcato, tuttavia, non è, in primo luogo, questa confusione terminologica e concettuale, ma l'indebita assimilazione del concetto di semplificazione amministrativa con quello di delegificazione, come se la delegificazione fosse lo strumento principe, e in qualche modo necessario, della semplificazione.

E' ovvio che così non è. Come l'esperienza e la teoria delle fonti dovrebbero insegnare, lo strumento proprio per realizzare entrambe le operazioni che si riconducono al concetto di semplificazione amministrativa (la razionalizzazione e la riduzione della stratificata disciplina vigente) è la delegazione legislativa, perché il decreto legislativo può - nei limiti della delega - realizzare tutte le modificazioni e le abrogazioni necessarie. Il regolamento autorizzato, invece, non può autonomamente individuare le fonti abrogande e deve sottostare - in forza del principio di legalità in senso sostanziale, che ne condiziona la validità - ad una previa disciplina materiale più specifica di quella che deve essere dettata da una legge di delegazione.

Si deve poi sottolineare che sotto il profilo dell'ampiezza dell'azione delegificante nulla sarebbe cambiato se si fossero tenute ben distinte la semplificazione dalla delegificazione, perché il decreto legislativo di semplificazione ben avrebbe potuto contenere una clausola di auto-delegificazione (che si sarebbe applicata alla disciplina già efficacemente e legittimamente semplificata). Ma tant'è. La strada seguita non è stata questa e così, accanto ai delicati problemi posti da deleghe generiche (anche se in molti casi generiche per

necessità obbiettiva) si sono inutilmente aggiunti quelli posti da un'azione delegificante che ha contraddetto il principio di legalità sia sotto il profilo della preferenza di legge (abrogazioni espresse individuate per regolamento) che sotto quello della legalità sostanziale (regolamenti di delegificazione autorizzati da leggi prive della prescritta disciplina di merito).

Una spiegazione di questa commistione non può essere trovata se non ritenendo che il ricorso ai regolamenti autorizzati sia stato preferito per affermare la posizione di *dominus* del Governo nella normazione amministrativa, anticipando nei fatti l'agognata riserva di competenza. In questa prospettiva, e per quel che concerne i rapporti tra Parlamento e Governo, il passaggio dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale comporterebbe non un mero consolidamento dei risultati raggiunti (a meno di non pensare ad una legge costituzionale speciale, di sanatoria e rifinitura: il che non mi scandalizzerebbe affatto), ma una ridislocazione del potere normativo primario, e dunque il passaggio ad un sistema dualistico delle fonti (con tutto ciò che questo significa sotto il profilo della trasformazione in senso dualistico della forma di governo). E' ovvio che a questo proposito si impone la necessità di una motivazione esplicita d'ampio respiro.

3. Per quel che riguarda il punto specifico della riforma delle autonomie territoriali, la questione nevralgica è rappresentata dall'influenza che il nuovo sistema di elezione dei presidenti delle giunte (propongo che in sede scientifica nessuno usi più la parola «governatori», neanche ammiccando) eserciterà sull'elaborazione degli statuti. Il nesso è chiaro: il nuovo sistema elettorale ha rafforzato i sistemi politici regionali realizzando una forma di rappresentanza monocratica che - date le attuali contingenze storiche - può ambire ad interloquire con il Governo su temi «nazionali», quando non addirittura coinvolgenti la forma dello Stato, scavalcando la rappresentanza parlamentare.

Il sistema politico si è così articolato in modo abnorme, evocando (per fortuna, ancora, alla lontana) quel periodo di crisi degli Stati Uniti d'America durante il quale alcuni governatori si contrapposero agli

organi federali su questioni, appunto, concernenti la qualità delle relazioni tra istituzioni pubbliche e cittadini, o complessive visioni del mondo che frantumavano gli schieramenti di partito (si pensi, da un lato, al razzismo, e dall'altro, all'esperienza dei «democratici per Nixon»).

La miscela tra investitura diretta (e conseguenti effetti sul sistema politico regionale) e autonomia statutaria potrebbero rivelarsi fatali. La esclusione di ogni potere di controllo da parte del Parlamento prevista dall'art. 123 Cost. fa sì che un governo disattento o complice possa favorire la produzione di statuti dalla portata eversiva. Dopo di che, che cosa potrà accadere? Si può pensare che la Corte costituzionale, successivamente adita in via incidentale, da sola, pronunciandosi sul rapporto gerarchico tra Costituzione e statuti, possa ricostituire ciò dalla cui tutela il Parlamento è stato escluso?

Nella discussione giuspubblicistica questi temi emergono e si concentrano nella questione se lo statuto sia una fonte a competenza strettamente definita o no. E' certo che l'occasione statutaria potrebbe essere colta per una serie di innovazioni «razionali», tra le quali quelle concernenti l'articolazione del sistema delle fonti regionali: innovazioni che troverebbero il fondamento in una interpretazione estensiva dell'art. 123 Cost.. Ma è altrettanto certo che la discussione sulle potenzialità normative dello statuto avrà come presupposto - e come vero oggetto del contendere - le diverse concezioni dell'autonomia e della forma di stato che potrebbero essere sostenute o frenate dall'una o dall'altra soluzione.

IL NUOVO ASSETTO DELL'AMMINISTRAZIONE

Relazione
Marco Cammelli

Interventi
Enzo Balboni
Marcello Clarich
Paolo Ridola

Marco Cammelli
(Università di Bologna)

Esaminare il profilo della amministrazione nel d.d.l. di riforma del Titolo V Costituzione (Senato, n. 4809)[1], significa rispondere a due quesiti:

- il primo, concernente se e quale sia il nuovo assetto delineato nel progetto di riforma, e in questo caso il termine di riferimento è costituito, prevalentemente, dall'assetto amministrativo precedentemente costituzionalizzato;
- il secondo, riguardante i problemi a cui il nuovo testo cerca di dare risposta, e questa volta il parametro è rappresentato, prevalentemente, dalle scelte operate e dai problemi sollevati dalle riforme amministrative degli anni 96-2000.

Nei limiti di una prima lettura, cercherò di rispondere all'uno e all'altro.

1. Quale nuovo assetto amministrativo?

Come tutti sanno, a livello regionale la normativa costituzionale vigente è ispirata ad un principio di doppio parallelismo. Infatti, alla *competenza legislativa fa riscontro la competenza amministrativa*, un riscontro sostanzialmente pieno nei rapporti tra Stato e regione, assai più tenue nei rapporti tra regione ed enti locali, in ragione della diversa ampiezza delle competenze loro riconosciute e della riserva posta dall'art. 128 testo vigente). Vi è poi un secondo parallelismo, quello in base al quale al binomio amministrazione regionale-amministrazione locale fa da *pendant* l'amministrazione periferica dello Stato.

---

[1] Salvo indicazione contraria, le disposizioni sono citate nella forma risultante dal nuovo testo

Se passiamo l'assetto amministrativo proposto dal testo in esame, saremmo portati a ritenere, almeno a prima vista, che entrambe queste forme di parallelismo siano superate.

Portano a questa conclusione, in particolare:

a) la costituzionalizzazione del principio della sussidiarietà, a partire dai comuni (118.1), nella allocazione delle funzioni amministrative, che dunque procede dal basso e con correttivi indipendenti dalla titolarità della competenza legislativa e legati esclusivamente alle esigenze di «esercizio unitario» (ivi)[2]. Tutto ciò introduce una sorta di istituzionale «asimmetria» tra funzione legislativa, stabilmente allocata nelle sole assemblee parlamentari e regionali, e funzione amministrativa, ove il criterio è capovolto (dal basso verso l'alto, appunto) e per definizione variabile a seconda dei contesti territoriali e del tempo;

b) l'esclusione di funzioni amministrative statali decentrate esercitate da una apposita amministrazione periferica dello Stato, come si evince dalla soppressione degli attuali artt.124 (commissario del governo e apparati periferici) e 129 (circoscrizioni di decentramento statale a livello comunale e provinciale) operata dall'art.9.2 del progetto.

Del profondo ripensamento che investe l'intero sistema amministrativo nella logica del progetto, d'altronde, si ha inoltre una prova significativa quando si consideri che le esigenze di eguaglianza sostanziale (art.3.2 cost.) e di *par condicio* nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non passano più per la gestione diretta dello Stato o attraverso l'unità dei modelli di amministrazione (secondo lo storico, e consolidato, binomio: uniformità amministrativa=garanzia di eguaglianza), ma sono interamente affidate alla legge (art.117, comma 2, lettera m, e comma 7) o comunque a decisioni assunte con veste legislativa. Una soluzione in qualche modo obbligata, quando appunto si opti sul versante amministrativo per modelli differenziati e policentrici

---

[2] Perché l'esercizio unitario richieda necessariamente una *diversa titolarità*, invece che praticare soluzioni ormai sperimentate come quelle di gestione associata, o in collaborazione, o in organismi a partecipazione multipla, che risolvono il problema *incidendo solo sul livello e sulle modalità dell'esercizio*, non appare chiaro.

Si può dunque concludere che dal progetto emerge una decisa opzione verso *il modello di amministrazione unica* (regionale/locale), tipico del federalismo alla tedesca, con il corollario del c.d. federalismo di esecuzione. Un modello che naturalmente non è assoluto (v. la riserva allo Stato delle funzioni di *puissance*, anche se anche sotto questo profilo si assiste a qualche timida apertura: v. giustizia di pace, art. 116.3.) ma che comunque esprime con chiarezza l'asse prescelto per il nuovo ordinamento.

Ad un esame più attento, tuttavia, emergono almeno due aspetti che pongono qualche dubbio su una simile conclusione.

Il primo è rappresentato dalle materie di competenza esclusiva statale, alcune delle quali presuppongono una propria stabile amministrazione non necessariamente limitata alle funzioni di *puissance*: è il caso della legislazione sul proprio ordinamento e organizzazione amministrativa e su quella degli enti pubblici nazionali (art. 117, comma 2 lettera g) e del coordinamento informativo, statistico e informatico delle amministrazioni statale, regionale e locale (art. 117, comma 2 lettera r).

Il secondo, forse più illuminante, è costituito dalla possibilità per lo Stato (oltre che per le regioni) di aggiungere alle funzioni degli enti territoriali *ulteriori e proprie* funzioni amministrative (art. 118, comma 2), che a prima vista sembrano gravitare più sugli ambiti per loro natura connessi ai compiti regionali e locali che non su quelli tradizionali (esteri, giustizia, difesa, ecc.) riservati allo Stato.

In conclusione, e provando (con qualche rischio), a dare ordine a queste considerazioni:

a) c'è certamente l'acquisizione di un principio di *forte differenziazione amministrativa* (e correlativo tramonto del principio di omogeneità nella p.a.) che passa per le modalità di allocazione delle funzioni, per le variazioni possibili nell'ordinamento di regioni (v. 116, u.c.) ed enti territoriali (forme associative dei comuni, aree metropolitane), nonché nella possibilità di declinare diversamente il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, u.c).

Ne trarrei la conseguenza, ad esempio, che nel nuovo ordinamento non sia più proponibile una accezione centralizzata di funzione pubblica, con tutte le conseguenze in materia di accordi, contratti, ruolo Aran, ecc. che conosciamo;

b) ma *il parallelismo* (funzioni legislative-amministrative), in realtà, *appare mantenuto*:

- a livello *comunale e regionale:* le funzioni amministrative corrispondono all'area che insiste sulla competenza legislativa regionale *piena* (clausola residuale, 117.4) più tutta quella della competenza *concorrente* (117.3), come è provato dalla riserva alla regione di ogni competenza regolamentare su queste materie (117.5);

- a livello *statale* perché, salvo rari casi in cui alla competenza *esclusiva* statale non corrisponde (almeno per intero) una propria amministrazione, per la presenza di quella regionale o locale come per l'immigrazione (117.2), l'ordine pubblico e sicurezza (117.2 lettera h), per le quali si richiede un apposito coordinamento (118.3; *idem* per la tutela dei beni culturali, *ivi*), alla esclusività della competenza legislativa sembra di norma corrispondere una amministrazione statale o comunque centrale;

Se così è, allora si impone una serie di *precisazioni*:

- una definizione più chiara dell'ambito di amministrazione statale;

- una distinzione tra le funzioni di *puissance* (che debbono restare allo Stato, e su cui si giustifica la competenza esclusiva) e le *altre funzioni* (suscettibili di diversa localizzazione) inevitabilmente connesse a tutte le altre funzioni regionali e locali, la cui disciplina organizzativa proprio per queste ragioni dovrebbe vedere l'intervento al centro (come partecipazione o vera e propria co-decisione) del sistema regionale e locale;

- un chiarimento sulla amministrazione periferica statale, che è evidentemente presupposta per tutta una serie di funzioni (interni, tesoro, giustizia, difesa, beni culturali, ecc.) e che non può rimanere sprovvista di ogni principio di coordinamento con la restante amministrazione regionale e locale (v. soppressione art.124);

- infine, va precisato il significato della possibilità di «ulteriori e particolari forme di autonomia» (116.3) per le materie a legislazione concorrente: riguarda solo il profilo legislativo (come parrebbe dalla dizione dell'ultima parte del 117.3), o anche quello amministrativo?

Se così fosse, il primo e più diretto risultato sarebbe che avremmo, per Costituzione, *la possibilità* di amministrazioni statali di essere presenti come tali in ognuno degli ambiti indicati al terzo comma dell'art. 117, il che certo non è coerente con il modello di federalismo

di esecuzione di cui prima si diceva.

Mi si potrebbe obbiettare che, trovandosi il d.d.l. in esame a metà tra prima e seconda lettura da parte delle due Camere, manca materialmente il tempo per queste messe a punto. E' vero, ma se come molti ritengono è difficile che questo procedimento di revisione vada definitivamente in porto prima dello scioglimento delle Camere, allora ci sarebbe spazio per qualche atto o documento che consegni alla prossima legislatura non solo la proposta, nella versione attuale, ma anche una sorta di «nota aggiuntiva» tale da chiarire i problemi che si sono sollevati e da permettere più agevolmente di riprendere il cammino là dove, per forza maggiore, fosse invece interrotto.

2. Quali problemi da risolvere?

Veniamo così al secondo ordine di considerazioni. Sappiamo bene che, pur con tutti gli adattamenti che ogni realtà necessariamente richiede, in materia di relazioni centro-periferia (o, meglio, Stato/autonomie territoriali) *i modelli possibili* nella esperienza europea sono sostanzialmente due:

- l'opzione federale (e il connesso principio della amministrazione unica), magari nella versione gradualistica della esperienza spagnola;
- il parallelismo «razionalizzato» (quello della legge francese del 1992), nel senso che l'articolazione decentrata dello Stato resta ma è sottoposta a forti innovazioni interne e a principi largamente comuni e condivisi con la amministrazione degli enti territoriali per quanto attiene alle sue funzioni, alle relazioni con gli apparati centrali e al proprio ordinamento interno.

Di questi modelli, qui interessa sottolineare due rilevanti e *comuni* implicazioni:

- la prima, consistente nel fatto che *comunque* gli apparati centrali vanno restituiti ai soli compiti di alta amministrazione, con esclusione di funzioni gestionali (come proposto, più di vent'anni fa, da M.S. Giannini);
- la seconda, anch'essa operante nell'uno e nell'altro caso, sottolinea con chiarezza il rilievo di un elemento generalmente trascurato: quello del riordino degli enti territoriali di minore

dimensione, da considerare (sia pure con il necessario gradualismo) un passaggio obbligato per qualunque tipo di riforma globale del sistema amministrativo.

Se le cose stanno in questi termini, vediamo *le direttrici praticate*, almeno in via tendenziale, *dalle riforme amministrative* degli anni '90. Come ho cercato di illustrare più compiutamente in altre sedi, mi pare che sia innegabile una certa molteplicità di linguaggi e di linee strategiche. Infatti, se per il riordino dei ministeri il riferimento trasparente è all'esperienza britannica (e, in parte, nord-americana), si è invece optato per quello del federalismo tedesco nel capo I della legge n. 59/1997 e nel d.lgs. n. 112/1998, mentre nei confronti degli enti locali territoriali la strada praticata (penso ad esempio alla legge n. 265/1999) è quella della valorizzazione diretta, ma senza il parallelismo razionalizzato della legge francese del 1992.

Non sembra, almeno nei limiti della lettura che qui si è operata, che il provvedimento in esame affronti e risolva con nettezza i problemi posti, soprattutto per il fatto che non opera cenno a nessuna delle due implicazioni cui si è appena fatto cenno e che invece rappresentano come si è detto (insieme ad altri aspetti che non rientrano negli oggetti assegnati a questa relazione: v. Camera delle regioni), scelte cruciali di ogni riforma in materia.

3. Quali conclusioni trarre

Distinguerei due piani, uno specifico e uno più generale e di metodo.

Per quanto riguarda *quello specifico*, il testo di revisione del Titolo V qui esaminato va considerato *positivamente* per il fatto che:

- le leggi di riforma amministrativa degli anni '96-2000 ricevono in questo modo una piena legittimazione costituzionale, oggi mancante;
- l'amministrazione, pur con il limiti detti, riceve uno statuto *potenzialmente* più avanzato, in ragione delle cose dette e dei chiarimenti che si auspicano: dico potenzialmente perché il d.d.l. si occupa della riforma del Titolo V, ma i principi generali e gli attori principali della materia sono in altre e decisive parti della Costituzione, non toccate dall'intervento (artt. 95; 97 ss; 100; 103,

ecc);

- emerge, sia pure timidamente, la possibilità di un regionalismo «a geometria variabile», probabile chiave di volta della realizzazione di un effettivo sistema decentrato nel nostro Paese.

Detto questo, sono innegabili alcuni *dubbi o vere e proprie perplessità* di non trascurabile importanza. Infatti:

- non si risponde (non si può, non si vuole?) ai grandi quesiti sollevati dalle riforme amministrative degli anni '90. Infatti manca, come si è detto, un'opzione chiara in favore del principio della «amministrazione unica» (regionale-locale), v. RFT, o del «parallelismo razionalizzato», v. Francia;

- non colloca il sistema locale all'interno di quello regionale o, in alternativa, non progetta un sistema binario razionalizzato;

- non provvede al riordino dei comuni minori, su cui non è possibile tacere (a maggior ragione se il loro ordinamento è sottratto all'influenza regionale);

- sconta questioni generali che il d.d.l. non può affrontare (dall'innesto autonomie al centro, Camera delle regioni, alla collocazione del potere regolamentare, obbiettivamente rilanciato dall'art. 117.6);

- dal punto di vista autonomistico, infine, rischia forse anche su qualche aspetto: ad esempio, la soluzione della «competenza esclusiva statale» introduce un forte limite al decentramento «variabile», cioè per determinati oggetti e soggetti, nel d.d.l. limitato (ma qui rinvio alla relazione Caretti) solo all'organizzazione della giustizia di pace, istruzione, ambiente e beni culturali.

Se passiamo al *piano più generale, e di metodo*, si pongono tre questioni che meritano una attenta considerazione.

La prima, riguarda *i limiti del processo incrementale* di revisione della Costituzione. Sono a tutti ben chiari i vincoli sostanziali e politici della attuale stagione e dunque nessuno, dopo il fallimento di ben tre commissioni bicamerali per la revisione costituzionale, può sottovalutare i limiti dei progetti generali o di un approccio globale. Ma questo non significa che, di conseguenza, l'intervento circoscritto sia *sempre* possibile. E' praticabile, e anche utile, quando incide direttamente su singoli nodi politico-istituzionali (v. forma di governo delle regioni) che superano un modello semi-assembleare che si ritiene

(a mio avviso, con ragione) avere impedito ogni possibile evoluzione dell'ordinamento regionale. Il discorso si fa invece molto diverso in casi come questo, perché la revisione del Titolo V non è scorporabile né dall'innesto al centro del sistema delle autonomie (riforma Senato) né dai principi generali materia di pubblica amministrazione (fonti, artt. 95-97) e dei principali attori in materia (v. i già ricordati artt. 100 e 103 Cost.).

In questi casi, dunque, decisivo è il tema della *taglia minima* della revisione che sfortunatamente, in questa materia, non corrisponde al solo Titolo V.

La seconda riguarda la profonda *trasformazione del ruolo e del significato di Costituzione* che questi interventi presuppongono. La disposizione costituzionale, in questo modo di procedere, cessa di essere il progetto da perseguire o la super-regola da attuare e diviene la registrazione di riforme già (in parte) varate con legge ordinaria cui assicurare una maggiore e più solida protezione. Non sono in grado, e men che meno in questa sede, di valutare per intero tutte le implicazioni e i riflessi che ne discendono: qualcun altro molto meglio di me sarà in grado di farlo.

Mi limito a constatare che il mutamento rispetto al concetto di norma costituzionale cui eravamo abituati è profondo, che si è già realizzato in più di un caso (penso in particolare al c.d. giusto processo), e che è bene riflettervi con molta attenzione perché le conseguenze che ne derivano sono in ogni caso profonde.

Una di queste, ed è l'ultima e conclusiva considerazione, è che il ricorso alla veste costituzionale in chiave di stabilizzazione di scelte operate in sede legislativa ordinaria finisce in parte per omologare a quest'ultima anche la legittimazione e il consenso della revisione costituzionale (da cui il dato, inedito, del sostegno al procedimento di revisione limitato alla sola maggioranza), e per cristallizzare anche le scelte che la stessa legge ordinaria *non ha fatto* (come alcune di quelle qui indicate), sicché l'auspicato effetto stabilizzante è davvero tale, e positivo, solo per le riforme interamente definite mentre potrebbe paradossalmente giocare contro per quelle ancora aperte o in corso d'opera.

Mi sembrano aspetti sui quali è doveroso invitare alla più accurata ed approfondita riflessione.

Enzo Balboni
(Università Cattolica «Sacro Cuore», Milano)

1. La brevità del tempo concesso impone di sviluppare, e sempre in modo sintetico, un solo argomento. Mi occuperò pertanto del principio di sussidiarietà andando alla ricerca delle eventuali applicazioni di esso in sede di revisione del Titolo V della Costituzione.

Mi confortano in questa direzione alcuni recenti approfondimenti sul tema svolti da Roberto Bin prima e da Marco Cammelli poi, entrambi significativamente intitolati «La sussidiarietà presa sul serio»: dunque con un richiamo esplicito e trasparente ad uno dei testi giuridici fondamentali dell'ultimo quarto del secolo scorso che ambiva prendere i diritti sul serio svolgendoli secondo una visione rigorosa[1]. Ciò dimostra, anche solo estrinsecamente, che il principio di sussidiarietà è stato visto e vissuto come una delle poche vere novità che, dal punto di vista dei principi ideologici, sono state immesse nel recente dibattito su federalismo - regionalismo - autonomie.

Senza poterla sviluppare qui, sollevo però fin da subito una nota di cautela circa l'uso e l'abuso del principio di sussidiarietà nel dibattito italiano dell'ultimo decennio.

Vorrei solo ricordare che le sue origini affondano nel pensiero cattolico di matrice liberale e più con inclinazione conservatrice che progressista, come è chiarito già nell'antecedente più solido, l'enciclica *Quadragesimo Anno* di Pio XI del 1931, e nella letteratura cattolica tedesca conservatrice degli anni Cinquanta (ben sintetizzata negli anni Sessanta da un importante intervento di Egidio Tosato[2]). E' poi noto a tutti che l'introduzione del principio nel Trattato di Maastricht è dovuta a Jacques Delors, cattolico e socialista, ma è

---

[1] BIN R., *Capire la Costituzione*, Laterza 1997; CAMMELLI M., *La sussidiarietà presa sul serio*, in Il Mulino n. 3/2000; DWORKIN R., *I diritti presi sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1982.

[2] TOSATO E., *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, Giuffré, 1989.

altrettanto noto che l'impostazione di fondo sottostante all'enunciazione del principio in ambito di Unione europea atteneva maggiormente al profilo dei poteri sostitutivi in caso di inadempienza da parte dei livelli istituzionali inferiori delle politiche comunitarie piuttosto che alle aperture ideologiche che numerosi commentatori hanno ritenuto di scoprirvi.

2. Sono note altresì, e non hanno bisogno di particolari commenti in questa sede, le due declinazioni possibili della sussidiarietà - verticale e orizzontale - mentre lo sfondo sul quale desidero traguardare le mie odierne riflessioni riguarda due ulteriori profili. Da una parte, quanta «diseguaglianza» risulta accettabile al popolo italiano, ovviamente in relazione alle situazioni economico-sociali, per il fatto che i principi di differenziazione e di adeguatezza dovranno pur diventare operativi rispetto a criteri e a risultati quantitativamente e anche qualitativamente misurabili.

A questo proposito accenno soltanto alle problematiche che cominciano a farsi avanti riguardo al criterio dei «livelli essenziali» nella resa dei principali servizi sociali (sanità, assistenza ed istruzione) rispetto ad una diversa scrittura che sta emergendo in talune regioni (ad es. in Lombardia) che si pongono maggiormente in linea con un'impostazione liberista, laddove si parla e significativamente a mio avviso, di «livelli minimi» delle prestazioni poste a carico del soggetto pubblico, sia esso lo Stato, una regione o un altro ente locale.

Tutto ciò ha molto a che fare - sempre che ci si creda - con l'idea di «coesione economica e sociale»: un principio non soltanto ideologico ma anche giuridico, perché inserito nei Trattati dell'Unione europea (art. 2 e 130) nonché di recente confermato nella Carta europea dei diritti fondamentali (art. 36).

La sussidiarietà verticale presenta, a prima lettura, meno problemi per il fatto che gli enti di riferimento già ci sono e si tratta soltanto di ripartire in modo diverso le competenze amministrative dell'uno e dell'altro livello, partendo dal basso e dunque privilegiando la prossimità territoriale con i cittadini. Ma anche a tale proposito emergono talune difficoltà:

a) il c.d. principio (federale) di ribaltamento delle attribuzioni (fra

Stato e regioni) fa nascere il comparto unitario regione-comuni-province come luogo esteso dell'amministrazione generale, non essendo più tale quella statale. Ciò è evidente da tutto il tessuto normativo complessivamente designabile come attuazione delle riforme «Bassanini», che mentre si sforzano di spostare funzioni dal centro alla periferia (e insieme ad esse risorse e personale) e, di delegificare e di semplificare si pongono in direzione del modello tedesco, che vede da una parte l'esecuzione della legislazione federale attribuita già in Costituzione, ai Laender ma senza che questi gestiscano direttamente compiti e funzioni. Sono le regioni italiane pronte e ben disposte per questo passo?

b) In secondo luogo il comparto unitario cui si è accennato si regge sulla vitalità effettiva degli enti minori e soprattutto, dunque, dei comuni. Senza diffondermi su questo punto resta aperta la necessità di un profondo, e forse doloroso, riordino dell'amministrazione locale che passi attraverso il necessario accorpamento di funzioni - nella loro concreta gestione - in modo coordinato per ambiti omogenei. Con parole più chiare dovrà essere posto un termine finale alla sopravvivenza dei comuni-polvere quanto all'esercizio effettivo delle funzioni ad essi assegnate, restando ovviamente impregiudicata l'esistenza negli stessi luoghi di municipi quali soggetti identificativi di un nucleo insopprimibile di elementi di cittadinanza civica.

c) Un terzo elemento di differenziazione e di complicazione è l'inserimento, non del tutto chiaro sul piano istituzionale, della città metropolitana. Da alcuni dati testuali sembrerebbe prevalere l'interpretazione di tipo strutturale rispetto a quella funzionale-procedimentale che, a mio avviso, sarebbe preferibile per diverse argomentazioni che adesso non è possibile sviluppare.

3. Ovviamente ben maggiori sono le novità collegate alla lettura della sussidiarietà in senso orizzontale (art. 118, IV co.). Due sono i criteri classici di riferimento circa le modalità di svolgimento delle funzioni: la prossimità ai cittadini (da leggere evidentemente in termini di partecipazione/controllo) e l'adeguatezza-efficienza nella resa delle prestazioni.

Mi preme allora mettere brevemente in luce le seguenti

schematiche annotazioni, che si sforzano di dare una lettura congrua ed ampliativa del concetto di autonomia.

L'idea è quella di aver raggiunto la maturità dei tempi per il passaggio dalla cultura dell'autonomia a quella delle autonomie, secondo il profondo e lungimirante insegnamento di Giorgio Berti[3]. Non più soltanto le autonomie territoriali, collegate alla rappresentanza politica locale attraverso il sistema dei partiti nazionali, ma anche le autonomie funzionali (Camere di commercio, Università e Accademie culturali, Scuole dotate dell'autonomia, Fondazioni ecc., alle quali potrebbero essere avvicinate anche soggettività miste - territoriali e funzionali - alle quali venissero affidati compiti speciali e poteri particolari, sul tipo di una Autorità areoportuale milanese, o romana, ecc.) e soprattutto le autonomie sociali.

A tale riguardo accennerò soltanto ad un argomento. Nel momento in cui si allargano, invece di restringersi, i *cleavages*, le spaccature che rischiano di mettere in questione la democrazia ad un livello ulteriore rispetto a quello economico e politico, si avverte nella società il bisogno di rafforzare o addirittura di creare legami civili che siano in grado di riprodurre costantemente tessuto connettivo in una società che presenta spiccati elementi di isolazionismo e di egoismo.

Siamo di nuovo al tema della coesione sociale, da intendere come passo ulteriore rispetto alla semplice convergenza e compatibilità economica, in un terreno che istituzionalmente ha a che fare con strumenti e pratiche di concertazione. Sono il primo ad essere consapevole dei pericoli di organicismo e corporativismo che la visione appena indicata può recare con sé, ma mi rifiuto di pensare che non ci sia uno spazio intermedio, praticabile, tra un modello di società organica ed istituzionalizzata e quella spalancata a tutte le scorrerie individualistiche che si svolgono sotto il cielo del libero mercato.

La società nel suo complesso, voglio dire, e quelle articolazioni più approssimate che possono essere definite come società regionali o anche comunità civiche, deve ritrovare basi e luoghi di promozione di una certa unità sociale (che non vuol dire uniformità e

---

[3] BERTI G., v. per tutti il fondamentale commento all'art. 5 Cost. nel Commentario a cura di Branca e Pizzorusso, ed. Zanichelli, 1975.

omogeneizzazione!), a cominciare dai livelli culturali e morali. Dunque una società civile, consapevole di se stessa e dei propri doveri specialmente nei confronti delle generazioni future. Per questa strada, certamente non facile perché accidentata e in salita, si potrà tentare un processo di espansione della sfera pubblica e dello spazio pubblico di discussione, a cerchi progressivamente allargantesi, senza di che lo scadimento quotidiano della pratica democratica apparirebbe difficilmente arginabile.

4. In coerenza con quanto argomentato sin qui, il testo in esame dovrebbe prevedere - con maggiore apertura e coraggio - accanto al Consiglio regionale di pretta e indiscutibile derivazione politica (veicolata dunque dai partiti e dalle coalizioni) un Consiglio delle autonomie, nel quale fossero rappresentate sia le autonomie territoriali classiche (comuni, province e adesso città metropolitane) sia le autonomie funzionali sia, infine, e soprattutto le autonomie sociali. So bene quali difficoltà potrebbero emergere nel momento in cui si volesse passare alla concreta realizzazione di tale Consiglio: già immaginare la sua possibile composizione oltre che le specifiche attribuzioni costituisce un esercizio di fantasia istituzionale molto arduo. Mi limito a segnalare l'esigenza che tale Consiglio possa essere inserito, in qualche modo da studiare, nel processo di decisione politica sia nella fase *ex ante* che nella fase *ex post*, con poteri dunque quanto meno di concreta iniziativa e capace di controllo.

Di fronte alle obiezioni che subito sorgeranno vorrei avanzare l'idea di una modalità nuova, anzi di una nuova mentalità. Non si tratta di costruire un ulteriore Palazzo di vetro e cemento dentro il quale collocare una Assemblea rappresentativa di interessi, quanto piuttosto si tratta di immaginare (sulla scorta di una bella immagine disegnata da Giuseppe De Rita che lo ha più volte proposto in relazione alla riforma del Cnel) di uno spazio-tenda ovvero, con più precisione, di una radura nella quale potessero essere montate le tende nelle quali potrebbero trovare rifugio e legittimazione gli interessi degli immigrati e quelli dei poco e male occupati, e vi facessero ingresso i problemi degli utenti dei servizi sociali e dei consumatori nonché le fasce di popolazione da curare sotto il profilo

dell'assistenza, ad esempio con le modalità nuove immaginate dalla legge quadro n. 382 del 2000. Le tende poi verrebbero smontate una volta che i relativi problemi-simbolo trovassero adeguata canalizzazione nell'ordinario sistema politico-rappresentativo, ad esempio attraverso la possibilità offerta ai nuovi immigrati di conseguire e praticare il diritto di votare e di essere eletti nei consigli locali.

Mi rendo conto che la proposta fatta, che ho ritenuto di poter derivare dallo spirito della revisione del Titolo V una volta che ne siano intese e sfruttate le non troppo numerose potenzialità di innovazione, sembra sfondare il cielo dell'utopia. Ma se non si ha il coraggio di guardare avanti, cercando soluzioni forse scomode a problemi reali, i legami civili e sociali si logorano, si sfilacciano e si rompono, mentre è compito precipuo delle istituzioni far sì che ciò non avvenga.

42

Marcello Clarich
(Luiss Guido Carli, Roma)

Una delle chiavi di lettura del disegno di legge costituzionale «Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione» (Atto Senato n. 4809), già approvato in prima lettura dal Parlamento, com'è stato osservato, è quello della razionalizzazione sul piano costituzionale delle riforme amministrative degli anni Novanta e in particolare del cosiddetto federalismo amministrativo a Costituzione invariata avviato con la legge 15 marzo 1997 n. 59.

Già quest'ultimo enuncia, per esempio, il principio di sussidiarietà inteso sia in senso verticale, sia in senso orizzontale. L'art. 4, comma 3 lett. a) della legge n. 59, infatti, pone al primo posto come criterio per il conferimento delle funzioni il principio di sussidiarietà, inteso in entrambe le dimensioni. La successiva lett. c) individua come ulteriore principio quello di efficienza e di economicità «anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui».

Lo stesso criterio dell'elenco tassativo delle funzioni riservate allo Stato e il criterio generale residuale delle funzioni da trasferire alle regioni e agli enti locali desumibile dall'art. 1 della legge n. 59 conferma una siffatta impostazione.

Come svolgimento di questa impostazione, anche i regolamenti di delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, secondo il modello della revisione permanente dello stato della legislazione amministrativa proposto dall'art. 20 della legge n. 59, che non a caso introduce il cosiddetto disegno di legge annuale di semplificazione presentato dal Governo entro il 31 gennaio di ciascun anno, devono essere emanati sulla base di alcuni criteri tra i quali spiccano quelli introdotti in sede di modifica della legge n. 59 operata con la legge n. 191 del 1998. La lettera g-bis, in particolare, prevede, la soppressione dei procedimenti «che comportino per l'amministrazione e per i cittadini costi più elevati dei benefici conseguibili, anche attraverso la sostituzione dell'attività

amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli associati». Quest'ultimo modello, per un verso, presuppone la necessità di considerare i procedimenti amministrativi non più soltanto sotto il profilo delle esigenze di legalità, coinvolgimento di tutti gli interessi pubblici rilevanti, di partecipazione, ecc., ma anche sotto il profilo per così dire economico aziendale, quello appunto di una valutazione preventiva dell'impatto del procedimento anzitutto sull'amministrazione che è chiamata a gestirli e dunque a predisporre mezzi organizzativi e strumentali adeguati, ma anche sui cittadini e le imprese. Per altro verso, un siffatto modello tende a favorire forme di regolazione «più leggere» come può essere considerata appunto la cosiddetta autoregolazione monitorata, presente per ora nel nostro ordinamento solo in pochi settori (in particolare quello dei mercati finanziari).

Il principio dell'analisi costi-benefici della regolamentazione ha fatto dunque capolino nel nostro ordinamento sulla scorta di esperienze straniere assai avanzate come quelle degli Stati Uniti e della Gran Bretagna.

Da quest'ultima è stato ripreso di recente nel nostro ordinamento anche il modello della cosiddetta analisi di impatto della regolazione che, rispetto all'analisi costi-benefici, non richiede un bilanciamento spesso difficile e opinabile delle poste attive e passive (come si monetizza e si quantifica per esempio il valore di una vita umana?).

Proprio la prima legge annuale di semplificazione (8 marzo 1999 n. 50) ha introdotto, in via sperimentale, questo strumento con riguardo agli atti normativi del Governo obbligando tutte le amministrazioni centrali interessate a predisporre un documento che analizzi preventivamente «l'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sull'attività dei cittadini e delle imprese» (art. 5). Si introduce così un principio di autodisciplina e di razionalizzazione nel processo normativo allo scopo di concepire disposizioni normative più efficienti e meno onerose per la collettività.

L'idea più generale sottostante è anche che l'attività di regolazione, ai vari livelli, va considerata come una risorsa scarsa, da utilizzare solo là dove essa sia effettivamente necessaria, previa comunque una valutazione dell'idoneità delle norme a conseguire gli obiettivi perseguiti senza imporre alla collettività sacrifici esosi sotto il profilo

dei costi di adeguamento (*compliance costs*) alle nuove normative.

E così come le risorse finanziarie afferenti al sistema della finanza pubblica sono da sempre considerate come risorse da distribuire con oculatezza nei vari canali di spesa, anche la capacità di regolazione non deve essere più concepita come un bene illimitato, proprio per gli effetti perversi che un eccessivo carico regolatorio comporta o in termini di onerosità per i destinatari o, il che è forse ancor peggio, in termini di disapplicazione. Negli Stati Uniti si è addirittura proposto, sulla falsariga del bilancio preventivo di esercizio, una sorta di bilancio regolatorio, che costringa ciascuna amministrazione a distribuire l'attività di regolazione entro tetti predeterminati.

Di questa importante esperienza non sembra esserci traccia nel disegno di legge costituzionale. L'art. 4 del disegno di legge di modifica dell'art. 118 della Costituzione, prevede sì all'ultimo comma il principio di sussidiarietà anche orizzontale, premessa per l'esternalizzazione di molte funzioni pubbliche, compresa quella normativa (sottoforma di autoregolazione). Tuttavia, l'art. 3 che riformula l'art. 117 della Costituzione redistribuendo le materie attribuite alla competenza esclusiva e concorrente dello Stato e delle regioni, non contiene alcuna disposizione che responsabilizzi i vari livelli di governo competenti ad esercitare il potere normativo recependo e costituzionalizzando così alcuni indirizzi che sono emersi, come si è visto nell'ambito delle riforme amministrative varate in questa legislatura.

Eppure il cosiddetto Rapporto Maccanico sulle riforme istituzionali pubblicato lo scorso ottobre conteneva espliticamente indicazioni in questo senso.

Infatti nella parte del Rapporto dedicata alle regole per il miglioramento della legislazione ordinaria è inserita un'ipotesi di innovazione costituzionale che tende ad affermare il principio secondo cui la potestà normativa può essere esercitata «solo quando se ne dimostri la necessarietà in riferimento ad un'alternativa regolazione tramite fonti di autonomia privata, previa valutazione dei relativi costi e benefici» (pag. 48 del Rapporto pubblicato a cura del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio). Il principio secondo il quale i pubblici poteri esercitano le potestà normative solo ove necessario dovrebbe accompagnarsi «all'obbligo di motivare i

benefici attesi dal ricorso a tali potestà a fronte della scelta di non disciplinare la materia, con remissione ad apposita legge del compito di integrare tali disposizioni» (pag. 48). In buona sostanza la proposta è nel senso di estendere alla funzione normativa quell'obbligo di motivazione che la legge 7 agosto 1990 n. 241 ha espressamente previsto per l'esercizio della funzione amministrativa.

Un'altra sintetica considerazione che si può fare, su un piano del tutto diverso da quello sin qui considerato, attiene all'equilibrio delle funzioni amministrative attribuite ai tre livelli di governo statale, regionale e locale.

E' vero che il nuovo articolo 118 della Costituzione, secondo la formulazione contenuta nell'art. 4 del disegno di legge, attribuisce ai comuni la generalità delle funzioni amministrative in coerenza con il principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Tuttavia, il livello comunale non sembra avere alcun ruolo di codecisione in ordine alle scelte (ampiamente discrezionali e dunque difficilmente censurabili) devolute alla legge statale e regionale in ordine alle funzioni concretamente attribuite alla «cellula» organizzativa più vicina al cittadino, qual è appunto il comune (art. 118 secondo comma).

L'istituzione di un Consiglio delle autonomie locali come organo di consultazione tra regione ed enti locali proposto dall'art. 7 del disegno di legge appare insufficiente. Ciò anche perché in una logica di reale autonomia degli enti locali dovrebbe essere il singolo ente comunale a poter decidere, almeno entro certi limiti, se assumere concretamente una certa funzione valutando anche le implicazioni organizzative che discendono dall'eventuale decisione positiva. Troppo spesso in passato leggi statali e regionali hanno attribuito agli enti locali compiti e funzioni senza assicurare ad essi in parallelo le risorse finanziarie e organizzative necessarie. Una qualche forma di geometria variabile dovrebbe essere dunque concepita non soltanto nei rapporti tra Stato e regioni, ma anche nei rapporti che involgono gli enti locali.

Paolo Ridola
(*Università di Roma «La Sapienza»*)

Il mio intervento toccherà solo un profilo della relazione di Marco Cammelli, quello riguardante il principio di sussidiarietà nel nuovo testo degli artt. 118 e 120 del progetto di riforma. Si tratta di una novità importante della riforma costituzionale in atto, sia perché essa segnerebbe l'introduzione nel testo costituzionale della sussidiarietà verticale o istituzionale, relativa ai rapporti fra livelli di governo, sia per il richiamo indiretto alla sussidiarietà orizzontale, riferita ai rapporti fra pubblico e privato-sociale, contenuto nell'ultimo co. del nuovo art. 118.

Gli interrogativi suscitati dal testo rinviano evidentemente ai molteplici nodi problematici che la discussione sulla sussidiarietà ha fatto emergere negli ultimi anni anche in Italia, dove pure la riflessione su questi temi è apparsa complessivamente meno stimolante che in altre esperienze comparatistiche. Tali nodi problematici riguardano, in primo luogo, la più volte rilevata ambivalenza della sussidiarietà verticale, che, come ha evidenziato la discussione sugli artt. 72 della Legge fondamentale tedesca e sull'art.5 del Trattato Ce, è suscettibile di letture ed esiti differenti, come clausola che giustifica la espansione dei livelli di governo superiori o invece come principio di salvaguardia dell'autonomia degli enti minori. E' una questione tuttora aperta, che ha tuttavia messo in luce alcuni punti fermi nella configurazione del principio di sussidiarità. Quest'ultimo favorisce anzitutto assetti autonomistici fondati sull'«integrazione» fra livelli di governo, come dimostrano l'esperienza tedesca, nella quale, sia prima che dopo la *Verfassungsänderung* dell'art. 72 nel 1994, il principio di sussidiarietà è apparso come fattore di costruzione di un *unitarischer Bundesstaat*, e quella del regionalismo spagnolo, nella quale, pur in assenza di un esplicito riferimento costituzionale, elementi significativi di sussidiarietà sono sicuramente presenti nel principio della solidarietà

fra le comunità autonome (art. 2), ed in quello dell'accesso all'autogoverno e dell'iniziativa «dal basso» del processo autonomistico (art. 153). Quanto ai congegni attraverso cui esso si realizza, inoltre, il principio di sussidiarietà tende a delineare assetti caratterizzati da omogeneità funzionale e possibilità di sostituzione nei rapporti fra livelli di governo, i quali danno ampio spazio a competenze «concorrenti» in senso proprio.

Personalmente ritengo che tali modelli offrano «chances» da non sottovalutare, in quanto essi esprimono un'accentuata maturità del tessuto autonomistico, e poiché essi denotano la consapevolezza di una crescente interdipendenza fra i livelli di governo nelle organizzazioni politiche «postnazionali», che trascende gli ordinamenti degli Stati. Alludo, in particolare, alle «chances» offerte dall'introduzione di un criterio «flessibile» di raccordo fra centro e periferia, non fondato su partizioni rigide di competenza (su competenze «ripartite»), ma su competenze «concorrenti», le quali non escludono la competizione fra livelli di governo, ma la indirizzano al raggiungimento di «esigenze di risultato» o di «obiettivi comuni», in quanto radicati in valori costituzionali al cui processo di attualizzazione Stato e autonomie sono legati. Aggiungo che questa prospettiva contribuirebbe alla soluzione di uno dei nodi problematici dell'esperienza regionale italiana, quello della separatezza fra «costituzione delle autonomie» e «costituzione economica», la quale ha reso difficoltoso il concorso degli assetti autonomistici al «compito» della rimozione degli squilibri, dell'*Ausgleich* del tessuto economico-sociale, un compito imposto, a ben vedere, dai «rami alti» del sistema costituzionale, attraverso una lettura coordinata degli artt. 3 II co. e 5 della Costituzione. Ancora una volta, l'esperienza tedesca, maturata sul tronco del «vecchio» e del «nuovo» testo dell'art. 72 GG offre suggerimenti significativi, poiché essa ha finito per configurare l'integrazione fra livelli di governo come strumento di realizzazione della «omogeneità delle condizioni di vita», e la sussidiarietà come «crocevia» fra principio federale e principio dello stato sociale.

Non si può tacere peraltro che l'esperienza del regionalismo italiano abbia offerto elementi di resistenza a sviluppi del sistema delle autonomie in questa direzione. Essi non sono soltanto riconducibili all'ispirazione complessiva del Titolo V, di un

regionalismo costruito in funzione di salvaguardia da ingerenze statali, sebbene poi largamente (e problematicamente) evolutosi in via giurisprudenziale e legislativa dall'originaria impostazione verso un modello di tipo cooperativo. Derivano altresì dal clima in cui è maturata, a partire dagli anni Novanta, la ripresa della discussione sulla riforma delle autonomie: un clima caratterizzato non soltanto, come è stato già rilevato nel dibattito, dal progressivo abbandono di un modello di *Welfare state* «pesante» e dalla conseguente messa in discussione dell'idea di un sistema delle autonomie funzionale ad esso, ma anche dalla forte pressione in direzione di un assetto autonomistico che potenziasse la competitività fra Stato e regioni, e fra regioni ed autonomie minori, le quali ultime davano segnali crescenti di vivacità e progettualità istituzionale, e che avevano visto accresciuta dalle riforme degli inizi degli anni Novanta la loro legittimazione democratica. Né possono tacersi le incognite derivanti in concreto dall'applicazione del principio di sussidiarietà, la quale è oscillata fra i due poli del perseguimento di «economie di scala» e di obiettivi di efficienza nel rapporto fra centro e periferia, e dell'adozione di criteri di valutazione più rigorosi (di necessarietà, di proporzionalità, di *Übermaßverbot*), in funzione della protezione delle unità territoriali minori. Mi limito a richiamare, su questo punto, la discussione sulla giustiziabilità dell'art. 5 TCe, nel quale entrambi i profili sono presenti, e quella sull'art. 72 *neue Fassung* della Legge fondamentale tedesca, che ha opportunamente sostituito, come metro giustificativo dell'intervento della Federazione, l'originaria *Bedürfnisklausel* con un criterio di stretta *Erforderlichkeit.*

Di questo complesso di interrogativi, che hanno agitato la discussione sulla sussidiarietà, i progetti di riforma degli anni Novanta (l' art.56 del progetto della Commissione D'Alema., la legge 59 del 1997, il disegno di legge costituzionale n. 4809) recano tracce evidenti. Di qui anche gli ostacoli, che ha incontrato il progettato accoglimento del principio di sussidiarietà, determinati dalla persistenza di impostazioni di tipo «duale», derivanti dall'acuirsi della competitività fra Stato e regioni, e fra regioni e autonomie minori; dalla difficoltà di mettere a punto congegni di procedimentalizzazione e di raccordo di tipo sussidiario; dal nodo irrisolto dei rapporti fra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale; dalle incertezze,

infine, sul significato di quest'ultima, che è stata intesa da alcuni come la via per recuperare quel disegno di forte coesione del corpo sociale, presente nell'originario impianto dossettiano dell'art. 2 Cost., da altri come un principio di apertura a generalizzate istanze di privatizzazione specie nei settori dell'economia e dell'istruzione.

E tuttavia, nonostante difficoltà ed incertezze, il percorso riformatore degli anni Novanta evidenzia anche un progressivo affinamento delle scelte in tema di sussidiarietà. Cercherò di illustrarne i passaggi salienti. Nell'art. 56 del progetto elaborato dalla Bicamerale, il richiamo alla sussidiarietà «verticale» conviveva in sostanza all'interno di un impianto tradizionale, largamente collaudato nell'esperienza regionale italiana. In primo luogo, i criteri di omogeneità e adeguatezza, che avrebbero dovuto guidare l'applicazione del principio di sussidiarietà, richiamavano, aggiornandoli, i riparti di competenza fondati sui settori organici di materia. In secondo luogo, le clausole di riserva in relazione ad esigenze unitarie, che il progetto richiamava, apparivano anch'esse ritagliate sull'impianto originario del Titolo V piuttosto che sulla definizione di compiti e obiettivi comuni: penso ai riferimenti alla tutela degli interessi nazionali imprescindibili (art. 58 III co.) ed alla sicurezza e incolumità pubblica (art. 58 IV co.), che ricalcavano la formulazione testuale degli artt. 126 e 127 Cost.

Rispetto al testo della Bicamerale, la legge n. 59 del 1997, che ha introdotto la sussidiarietà verticale nei rapporti fra regioni ed enti minori, ha rappresentato sicuramente un tentativo di definire meglio l'ambito di applicazione del principio di sussidiarietà, sulla base dei due criteri della necessità dell'unitario esercizio a livello regionale e dell'adeguatezza della dimensione territoriale degli enti rispetto alle funzioni (art. 4). La complessiva collocazione del principio di sussidiarietà ed il coordinamento di questo con gli altri principi della legge delega restano peraltro problematici. Ciò perché alcuni di tali principi (completezza, responsabilità ed unità dell'amministrazione) sembrano configurarsi come altrettanti limiti al principio di sussidiarietà, ed altri vengono richiamati in un contesto che esula da schemi di tipo sussidiario (è il caso dell'economicità e dell'efficienza). Senza contare poi che il principio di differenziazione, che ha riguardo alla allocazione delle funzioni in rapporto alle caratteristiche

associative, demografiche e territoriali degli enti, sembra suscettibile di sviluppi divergenti, poiché, se coordinato con i principi di cooperazione e di adeguatezza, esso può rafforzare congegni di tipo sussidiario, o altrimenti indirizzare verso uno sbocco «duale» della riforma amministrativa.

Nel disegno di legge costituzionale, che sarà sottoposto alla seconda deliberazione delle Camere nelle prossime settimane, il principio di sussidiarietà occupa una posizione di indubbia centralità, tanto più significativa, ove si consideri che, nel precedente testo di riforma D'Alema-Amato, compariva solo il riferimento alla leale cooperazione, ma non anche quello alla sussidiarietà. Né va trascurato che l'ultimo comma del nuovo testo dell'art. 118 introduce, con l'impegno dello stato e degli enti territoriali a favorire l'accesso delle autonomie sociali all'esercizio di funzioni di interesse generale, un elemento significativo di sussidiarietà orizzontale. Si è inteso così valorizzare, peraltro, solo le sinergie fra pubblico e privato-sociale in funzione di avvicinamento dell'amministrazione al cittadino: si tratta, dunque, di elementi di sussidiarietà orizzontale, non indirizzati tanto alla salvaguardia di spazi di libertà privata (ed era invece questa, come è noto, la «scommessa» dei sostenitori della sussidiarietà orizzontale, sebbene con qualche fraintendimento del significato storico-culturale dell'idea della sussidiarietà), ma «orientati» piuttosto essenzialmente in funzione della costruzione di un nuovo modello di amministrazione.

Più chiaro è, nel progetto, il ruolo del principio della sussidiarietà verticale. Esso è il perno del nuovo assetto delle funzioni amministrative nel nuovo testo dell'art. 118, ed inoltre, insieme al principio della leale cooperazione, il metro di valutazione della legittimità dei poteri sostitutivi del Governo nel nuovo testo dell'art. 120. Cosicché, in definitiva, tutte le esigenze unitarie che possono giustificare uno spostamento del livello di amministrazione debbono essere filtrate attraverso di esso. Suscita perplessità peraltro che il progetto non indirizzi l'interprete indicando se il principio di sussidiarietà dovrà trovare applicazione sulla base di una valutazione di efficienza o di adeguatezza, od invece attraverso uno scrutinio di proporzionalità stretta, ciò che lascerà margini ampi nella definizione giurisprudenziale dei contorni del principio. Occorre aggiungere poi che il progetto contiene numerosi riferimenti ad elementi o criteri di

natura finalistica, i quali debbono guidare l'allocazione delle funzioni, ciò che, alla luce del su rilevato nesso fra raccordi di tipo sussidiario e perseguimento di obiettivi comuni, aggiunge ulteriori tasselli ad un disegno autonomistico ispirato dal principio di sussidiarietà. Mi limito a menzionare le esigenze unitarie, con spiccato carattere finalistico, che sono richiamate come limitazioni della riserva generale di amministrazione in favore dei comuni (art. 118.1); gli obiettivi di coesione, solidarietà sociale, rimozione degli squilibri, promozione dello sviluppo economico, effettività dei diritti, che debbono indirizzare l'intervento statale di riequilibrio in campo finanziario (art. 119.5); ed infine le esigenze di tutela dell'unità giuridica ed economica e di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili ed i diritti sociali, che possono giustificare l'attivazione dei poteri sostitutivi (art. 120.2).

Anche sotto questo profilo, in conclusione, mi sembra di poter formulare un giudizio complessivamente positivo sull'ultimo sforzo del processo di riforma delle autonomie avviato nell'ultimo decennio. Resta da esprimere solo una riserva, che il principio di sussidiarietà, ampiamente utilizzato dal progetto di riforma con riferimento all'amministrazione, resti invece sostanzialmente tagliato fuori dalla sfera dei rapporti fra legislazione statale e legislazione regionale. E' emblematico, ad esempio, che la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» sia oggetto di competenza esclusiva dello Stato (art. 117.2 lettera m)), e dunque collocata in una cornice estranea a congegni di tipo sussidiario, i quali avrebbero piuttosto dovuto indirizzare verso un regime di «concorrenza» sorretto da parametri di adeguatezza e di proporzionalità. Si tratta di una scelta che ha implicazioni di rilievo: se, come ha messo in luce la discussione sul nesso fra sussidiarietà e superamento del *deficit* democratico nelle istituzioni comunitarie, l'una può essere strumento di democratizzazione dei poteri pubblici, solo a condizione di non essere piegata a strumento di logiche di tipo efficientistico o di mera funzionalità degli apparati amministrativi, desta perplessità che il principio di sussidiarietà non sia chiamato ad operare anzitutto sul terreno del raccordo fra circuiti rappresentativi. E' un rilievo critico, questo, che coinvolge questioni più ampie, che

sono sullo sfondo, ma cui posso solo accennare, quali quella, rimasta irrisolta, della Camera delle autonomie, e quella della incompiutezza degli strumenti di raccordo e di procedimentalizzazione di dinamiche di tipo sussidiario.

AUTONOMIA FINANZIARIA E DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE

Relazione
Mario Bertolissi

Intervento
Cesare Pinelli

Mario Bertolissi
(*Università di Padova*)

1. Per quanto possa apparire, a prima vista, fuori luogo, mi sembra di poter dire che il tema dell'autonomia finanziaria, dopo tanto inutile discorrere, va affrontato guardando innanzi tutto a una prospettiva generalissima. Infatti, «non esistono costruzioni casuali, staccate dall'ambiente umano dal quale sono sorte, e dalle esigenze, dai desideri e dagli intendimenti degli uomini, allo stesso modo che non esistono linee arbitrarie e forme non motivate nell'architettura»[1].

Ci si deve domandare, infatti, come mai, pur essendo stata considerata una «pietra angolare»[2], l'autonomia finanziaria regionale non si sia mai affermata come tale, quando si è trattato di attuare l'art. 119 Cost. e le corrispondenti disposizioni degli Statuti speciali, che sono stati sottoposti a una lettura tanto causidica quanto inverosimile, adducendo limiti di ordine letterale e sistematico destituiti di ogni fondamento.

In realtà, le varie operazioni ermeneutiche delineate tradiscono perlopiù concezioni pregiudiziali di fondo che appaiono evidentissime se ci si sofferma, anche solo un istante, su un limpido insegnamento: «La disputa, quasi sempre, non verte affatto su deduzioni diverse dalle 'stesse' premesse (e sarebbe altrimenti facilmente risolubile), ma sulla diversità delle premesse, sebbene tutte compatibili con la norma (e più precisamente: con il testo) dettata, appunto perché questa non può essere intesa se non in funzione di una collocazione nel sistema e di una ricostruzione tipologica della realtà, che a loro volta non possono prescindere dalla libertà (non perciò 'irragionevole') dell'interprete, le cui valutazioni non possono allora rimanere assenti, anche se la 'retorica' dell'argomentare mira a nascondere le premesse assunte per

[1] ANDRIC, *Il ponte sulla Drina*, Milano, 1995, 14.
[2] MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova, 1976, 906.

presentare allora direttamente le conseguenze come inevitabilmente imposte dalla logica»[3].

2. Dunque, sono state premesse non dichiarate a consentire - o, se si preferisce, a imporre - una traduzione così asfittica della norma costituzionale di riferimento, traduzione dovuta al convergere quantomeno di due fattori: di idee comunque intrise di unità ed accentramento (si è sempre invocato il principio di unità della finanza pubblica, mai quello - davvero costituzionalizzato - del pluralismo finanziario) e di un metodo di indagine ancorato al peggior positivismo formalistico.

Quanto al primo aspetto, non è difficile intravedere, sullo sfondo, una ispirazione giacobina, geneticamente fondata sull'accentramento e dichiaratamente ostile all'autonomismo e al federalismo[4]. Quanto al secondo aspetto, è la linea ricostruttiva seguita dalla stragrande maggioranza delle indagini a rivelare, inequivocabilmente, che quanti hanno indagato l'autonomia finanziaria hanno guardato al dettato normativo costituzionale comparando fra loro le modalità espressive utilizzate dal Costituente (le espressioni «nelle forme e nei limiti», «coordinano», «principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato», «principi fissati da leggi generali della Repubblica»: v. artt. 117, 119 e 128), senza avvedersi che le medesime erano riferite a fenomeni reali ed istituzionali non comparabili: infatti, la riflessione giuridica sull'autonomia finanziaria non può prescindere dalla conoscenza dei modi secondo i quali si struttura il fenomeno finanziario, che comprende al suo interno il binomio entrate-spese. Dimodoché, è addirittura lapalissiano notare che ben poco può dire il costituzionalista che ignora il diritto tributario e la contabilità pubblica, per non tacere della scienza delle finanze; ammenoché, non intenda occuparsi, piuttosto che della realtà, di fantasmi.

Per questo, l'autonomia finanziaria regionale è, ancora oggi, un fantasma!

---

[3] ASCARELLI, *Norma giuridica e realtà sociale*, in *Problemi giuridici*, I, Milano, 1959, 85.

[4] BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Bari, 1997, 6.

3. Potranno cambiare le cose, d'ora in poi, se il Parlamento approverà, in seconda lettura, il testo del nuovo art. 119 Cost., già deliberato una prima volta, ai sensi dell'art. 138 Cost.? A mio modo di vedere, la risposta è negativa, tra l'altro per le seguenti ragioni.

(a) Rimane immutato l'approccio formalistico al tema, con la conseguenza che verranno riproposti gli argomenti tradizionali che finiscono per accordare allo Stato una posizione assolutamente dominante in sede di riparto della funzione finanziaria. Alla regione è verosimile che non rimanga in mano alcun parametro costituzionalmente rilevante, azionabile dinanzi al giudice delle leggi.

(b) Scrivere - come si scrive nel 1° co. - che «i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrate e di spesa», non significa alcunché. E' una scatola vuota, da riempire. Ma come? La disposizione costituzionale nulla dice in proposito.

(c) Affermare - come si afferma nel 2° co. - che tali enti «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento» equivale ad escludere, qui pure, che le regioni in specie siano titolari di situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente garantite.

Infatti, non si riconosce in capo alle regioni, con espressione non contestabile (tali non sono i predicati verbali «stabiliscono e applicano»), la facoltà di reperire materia imponibile, relativamente alla quale sia ad esse consentito determinare tutti gli elementi costitutivi del rapporto giuridico d'imposta (presupposto, soggetti passivi, base imponibile, aliquota), elementi che sostanziano l'autonomia politica. Inoltre, è richiesto, accanto all'ovvio rispetto della Costituzione, il rispetto altresì dei principi di coordinamento, che saranno verosimilmente configurati - in linea con una tradizione a dir poco consolidata - alla stregua di puntualizzazioni di mero dettaglio.

(d) La parte restante del disposto descrive le ulteriori articolazioni della finanza regionale (e locale), finalizzate alla realizzazione di una solidarietà che molti vedono compromessa, ma che discende dagli artt. 2, 3 e 53 Cost. e dalla configurazione (statale e comunitaria) delle grandi imposte dirette e indirette.

(e) Prova provata della fondatezza dell'assunto qui sostenuto risiede in ciò: nel caso in cui si sollevasse questione di legittimità costituzionale nei confronti del tributo Irap - nominalmente regionale, sostanzialmente statale - le ragioni che potrebbero indurre il giudice delle leggi a ritenere le doglianze infondate sono le stesse proponibili alla luce del testo vigente: il quale ha fondato la tesi secondo cui la potestà legislativa regionale nella materia è, a ben vedere, di stampo regolamentare.

L'argomento va, dunque, ripensato, dichiarando *ex ante* se il principio autonomistico è di mera facciata o se allude a qualcosa di effettivamente concreto. Una volta per tutte!

58

Cesare Pinelli
(Università di Macerata)

Nel costituzionalismo europeo-continentale del secondo dopoguerra, il tema delle autonomie territoriali non sempre è stato considerato in riferimento alle sue implicazioni sociali ed economiche. Mentre le grandi stagioni del federalismo statunitense sono state scandite da altrettante interpretazioni della *Commerce Clause* da parte della Corte Suprema, da dibattiti teorici e da concrete sperimentazioni sul federalismo fiscale, in Europa continentale una pari consapevolezza delle reciproche connessioni fra articolazione delle autonomie territoriali, diritti sociali e compiti di regolazione dei mercati è stata spesso impedita dalla tendenza a porre la questione delle autonomie in correlazione dialettica con quella della sovranità. Non è casuale che dal Titolo V, Parte II, della Costituzione del 1948, non si ricavi alcuna correlazione con la disciplina dei rapporti economico-sociali contenuta nella I Parte.

Per comprendere le difficoltà in cui si è storicamente imbattuto l'assetto della finanza regionale italiana occorre aggiungere il culto per l'uniformità organizzativa e la concezione egualitaristica dei diritti a prestazione pubblica che ha caratterizzato il nostro sistema. Negli anni '70, il secondo elemento si affermò e si saldò col primo, come è noto molto più risalente, permeando organizzazione e funzionamento dei servizi e delle istituzioni pubbliche lungo direttrici sicuramente lontane da ogni istanza di effettiva autonomia. La stessa domanda di autonomia regionale e locale emersa nello scorso decennio andrebbe allora interpretata come una reazione alle crescenti disfunzioni e sperequazioni (sociali e territoriali) prodotte da quello strano regionalismo uniforme che abbiamo conosciuto.

Il fatto che, fino a pochi anni fa, la finanza regionale fosse ridotta a un insieme di fondi trasferiti dallo Stato, e per la massima parte a destinazione vincolata, discende da queste premesse, non dal testo vigente dell'art. 119 Cost., il quale la fa consistere anzitutto in «tributi

propri» delle regioni e in «quote di tributi erariali».

E' anche vero però che la riserva alle leggi della Repubblica del compito di coordinare la finanza regionale con quella dello Stato e degli altri enti territoriali, disposta dallo stesso art. 119, ha potuto essere interpretata come una sorta di mandato in bianco rilasciato al legislatore nazionale, il quale ha potuto così far prevalere senza alcun limite uniformità ed egualitarismo sulla differenziazione e sul libero sviluppo delle collettività locali. Il «coordinamento finanziario» non è stato dunque inteso come contemperamento fra diversi princìpi ed esigenze costituzionali: a partire dall'entrata in funzione dell'ordinamento delle regioni a statuto ordinario, l'autonomia finanziaria è stata quasi esclusivamente riferita al solo versante della spesa, e a sua volta la legislazione nazionale sulla spesa per i diritti a prestazione pubblica ha finito per trasformare le regioni in puri e semplici terminali delle decisioni adottate in sede centrale.

Ma sarà bene ricordare a questo punto che la legislazione degli anni '90 ha già modificato radicalmente gli indirizzi a lungo prevalenti in tema di finanza regionale: prima con i decreti legislativi nn. 502 e 504 nel 1992, poi con il d.lgs. n. 446 del 1997, che nel garantire un primo corrispettivo finanziario del processo di conferimenti di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali avviato dalla l.n. 59 del 1997, ha attribuito alle regioni un'addizionale IRPEF e ha istituito l'IRAP per il settore privato, infine e soprattutto con il d.lgs. n. 56 del 2000, recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale» in attuazione della delega disposta dall'art. 10 della legge n. 133 del 1999.

Il disegno di riforma avviato con il d.lgs. n. 56 del 2000 risulta incentrato sui punti che seguono:

a) sostituzione della maggior parte dei trasferimenti erariali alle regioni, anche a destinazione vincolata, con la compartecipazione al gettito di tributi erariali, fra cui l'IVA, fissata nella misura del 25,7% del gettito complessivo realizzato nel penultimo anno;

b) istituzione di un fondo perequativo nazionale per «la realizzazione di obiettivi di solidarietà interregionale», finanziato attingendo alla compartecipazione all'IVA;

c) previsione di erogazione annuale alle regioni da parte del Ministero del tesoro di somme calcolate in funzione della popolazione

residente, della capacità fiscale per abitante (le cui distanze rispetto alla media saranno ridotte del 90%, dei fabbisogni sanitari ricavati dal Piano sanitario nazionale e della dimensione geografica) in modo da «consentire a tutte le regioni di svolgere le proprie funzioni, erogare servizi a livelli essenziali ed uniformi su tutto il territorio nazionale e per tener conto delle capacità fiscali insufficienti a far conseguire tali condizioni e dell'esigenza di superare gli squilibri socio-economici territoriali».

Il regime così disposto sarà pienamente operante solo nel 2013, dovendosi fino a quell'anno procedere ad un progressivo decremento della spesa storica delle regioni a statuto ordinario, accompagnato da un corrispondente incremento delle risorse attribuite in base al nuovo sistema.

Questo dato va collegato alle disposizioni in tema di autonomia finanziaria previste dall'art. 5 del progetto di legge costituzionale sulle modifiche al Titolo V, Parte II, Cost., all'esame delle Camere, le quali risultano di segno conforme alla recente normativa. Un'approvazione del progetto le conferirebbe una nuova legittimazione, tanto più necessaria alla luce dell'estrema gradualità del processo di riforma.

Nell'ambito dell'art. 5, una prima formulazione significativa compare al 2° comma, dove si afferma che comuni, province, città metropolitane e regioni «stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio». Si prevede poi l'istituzione con legge statale di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (3° comma), e che «Le risorse derivanti dai fondi di cui ai commi precedenti» (dunque, risorse autonome e risorse derivanti dalla distribuzione del fondo perequativo) consentono alle autonomie territoriali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (4° comma). Si aggiunge che «lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali» in favore di determinati enti autonomi a fini comunque ulteriori rispetto al normale esercizio delle loro funzioni, e precisamente «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali,

per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (5° comma).

Rispetto al testo vigente dell'art. 119 Cost., si segnalano le seguenti innovazioni:

a) mentre il testo vigente stabilisce che «Alle regioni sono attribuiti tributi propri», il testo di riforma parla di «tributi ed entrate proprie» che vengono «stabiliti e applicati...secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»;

b) si parla di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», anziché di «quote di tributi erariali»;

c) si introduce *ex novo* un fondo perequativo senza vincoli di destinazione e lo si ancora esclusivamente alla «capacità fiscale per abitante»;

d) si prevedono risorse aggiuntive e interventi speciali dello Stato in favore di determinati enti territoriali per finalità di ordine costituzionale o comunque ulteriori rispetto al normale esercizio delle funzioni, in luogo dei «contributi speciali» assegnati a singole regioni per «provvedere a scopi determinati e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole».

Sul versante dell'autonomia finanziaria, la innovazione sub a) è evidentemente volta a garantire un maggior margine di autonomia in senso proprio, anche se l'ulteriore definizione con legge statale dei limiti del coordinamento finanziario e del sistema tributario può oscillare da un minimo (divieto di doppia imposizione e pochi grandi princìpi) fino a un livello massimo, che dovrebbe però rispettare comunque l'autonomia anche normativa riconosciuta agli enti territoriali.

Novità e garanzie non minori per le autonomie sono costituite dal più chiaro aggancio delle quote di tributi erariali al «territorio», che esclude ogni diverso criterio distributivo stabilito dal centro, e dall'aggancio della perequazione alla «capacità fiscale per abitante», che precludendo il riferimento ai dati del gettito effettivo dei tributi esclude implicitamente dall'operazione di perequazione eventuali incrementi di gettito ottenuti con l'aumento delle aliquote dei tributi propri.

Per valutare se l'assetto finanziario così prefigurato sia coerente

con le esigenze perequative, occorre tener conto che l'art. 3, nel modificare l'art. 117 Cost., attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato sia la «perequazione delle risorse finanziarie» (lett. e), ultimo periodo), sia la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lett. m)). La duplice attribuzione presuppone che, per poter determinare e quindi garantire livelli minimi di prestazione su tutto il territorio nazionale, occorra disporre del potere di perequare fra le risorse finanziarie degli enti territoriali; di converso, presuppone che in tanto ha senso attribuire un potere di perequazione alla legge statale in quanto lo si funzionalizzi non ad un astratta eguaglianza fra enti ma alla garanzia di pari godimento della base minima dei diritti a prestazione pubblica da parte di tutti i cittadini, secondo quanto richiesto dalla Prima Parte della Costituzione.

Si è visto che l'art. 5, dopo aver incluso i trasferimenti derivanti dal fondo perequativo fra le risorse che consentono «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche» attribuite alle autonomie territoriali, prevede risorse aggiuntive e interventi speciali dello Stato in favore di singoli enti in vista degli obiettivi prima menzionati.

La perequazione risulta dunque da una duplice manovra: la prima necessaria, a cadenza annuale, concernente le risorse necessarie al normale esercizio delle funzioni della generalità delle autonomie territoriali; l'altra eventuale, revocabile anno per anno, concernente risorse per l'esercizio di funzioni ulteriori, e tuttavia volta anch'essa a fini di riequilibrio: più precisamente, per il finanziamento di funzioni o servizi non sufficientemente perequati, ai fini dell'erogazione di livelli minimi di prestazione pubblica sul territorio nazionale, a seguito della distribuzione delle risorse derivanti dal fondo perequativo.

Ciò presuppone che le risorse complessivamente attribuite alle autonomie territoriali per il finanziamento delle loro funzioni normali non necessariamente siano sufficienti a finanziare i livelli minimi di prestazione pubblica da garantire a tutti i cittadini.

In effetti, il fondo previsto dall'art. 5 concerne la perequazione fra territori esclusivamente in base alla «capacità fiscale per abitante», e non anche in base ad altri parametri (l'art. 63, 5° co., del progetto

della Commissione bicamerale riservava ad es. a una legge statale l'istituzione di un fondo perequativo «a favore delle comunità regionali nelle quali la capacità fiscale per abitante sia inferiore a parametri definiti dalla legge stessa, o siano superiori i costi necessari all'erogazione dei servizi cui il comune, la provincia e la regione sono tenuti»).

In secondo luogo, la destinazione di «risorse aggiuntive» ed «interventi speciali» da parte dello Stato a favore di singole autonomie non ha solo finalità di promuoverne lo sviluppo economico ma può mirare esso stesso a finalità perequative, quali coesione e solidarietà sociale, effettivo esercizio dei diritti, e soprattutto rimozione degli squilibri economici e sociali. Pertanto, la «perequazione delle risorse finanziarie» oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato, e attribuita allo stesso in vista della garanzia dei livelli minimi di prestazione pubblica a favore dei cittadini, include sia il fondo perequativo, sia le risorse aggiuntive e gli interventi speciali a favore di singole autonomie.

Ma il merito maggiore del testo di riforma consiste nell'aver disgiunto almeno in parte le modalità di finanziamento delle funzioni normali delle autonomie da quelle necessarie a garantire la tutela essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Il fatto di aver distinto i due obiettivi e dunque le operazioni ad essi correlative dovrebbe assicurare una maggiore trasparenza dei processi decisionali tanto a livello nazionale quanto sul piano regionale e locale.

Non va disconosciuto il carattere verticale della perequazione che viene così a prospettarsi. Non si tratta di una perequazione puramente interregionale (o «orizzontale»), dalla quale lo Stato sia escluso. Ma a parte le notevoli difficoltà di ordine procedurale cui la perequazione orizzontale darebbe luogo (ad es., regola dell'unanimità), la perequazione verticale può non risolversi in un'imposizione centralistica, e può invece assicurare una compartecipazione effettiva degli enti territoriali coinvolti, in condizioni di trasparenza e nel rispetto delle reciproche responsabilità.

Il progetto di riforma, grazie alle distinte destinazioni dei tributi propri e delle compartecipazioni ai gettiti di tributi erariali, e alla distinta prospettazione degli obiettivi, rispettivamente, di effettivo

potenziamento dei margini di autonomia finanziaria e di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni pubbliche, sembra poter avviare il processo di determinazione delle risorse finanziarie nella seconda direzione. Il difficile rapporto fra principio di eguaglianza e potenziamento delle autonomie territoriali, e fra istanze di cooperazione e di responsabilità dei livelli di governo, sembra così trovare criteri di composizione sufficientemente equilibrati.

Compito di ogni azione di riforma dovrebbe infatti consistere, in primo luogo, nell'evitare gli opposti rischi di un'autosufficienza finanziaria delle autonomie, che vanificherebbe le ragioni dello stare insieme, e di una malintesa concezione del coordinamento, che mortificherebbe le ragioni del libero sviluppo delle collettività locali.

Le critiche al tipo di legislazione in materia di finanza regionale e di spesa per i servizi pubblici sperimentata in Italia non conducono necessariamente a un federalismo fiscale che veda le autonomie regionali arbitre esclusive delle scale e delle priorità dei bisogni individuali. In regime di piena autonomia finanziaria e impositiva, le regioni più ricche sarebbero anche più capaci di soddisfare i diritti sociali delle altre: in assenza di mobilità dei cittadini-consumatori, bisognerebbe accettarne il conseguente intollerabile costo costituzionale, oppure tornare a una sostanziale uniformità della tassazione, con un grado molto difforme, di nuovo, di soddisfacimento dei diritti sociali sul territorio nazionale.

D'altra parte, ogni tentativo di salvaguardare il dover essere costituzionale che si ritenga racchiuso nel principio di eguaglianza dovrebbe partire dalla constatazione delle forti sperequazioni sociali prodotte dalla legislazione in tema di previdenza e sanità, ispirata all'egualitarismo, e a lungo considerata come la sola attuazione possibile dei princìpi costituzionali. Interventi regionali eccedenti i livelli minimi delle prestazioni pubbliche garantite a tutti i cittadini vanno poi a più forte ragione ammessi quando si riconosca che l'intervento pubblico non è sempre condizione necessaria dell'effettivo soddisfacimento dei diritti sociali, e che, nella dimensione di diritti a prestazione pubblica, questi vanno intesi come «diritti costituzionali condizionati» dalle risorse finanziarie e organizzative, secondo un noto indirizzo della giurisprudenza costituzionale.

La fissazione in sede nazionale di tali livelli può basarsi sulla seguente duplice presunzione. Un'assenza di standard comprometterebbe il principio di eguale godimento dei diritti sociali da parte dei cittadini e un minimo di opportunità di crescita da riconoscersi a tutte le autonomie regionali; così come una protezione sociale generalizzata fornita dallo Stato impedirebbe alle autonomie la sperimentazione di soluzioni differenti, previa valutazione del rapporto fra risorse a disposizione ed obiettivi politici, nonché, di nuovo, un eguale godimento dei diritti sociali da parte dei cittadini. Solo una determinazione dei livelli minimi di prestazione pubblica ad un tempo condivisa e trasparente aiuterebbe a far valere il principio che i vincoli posti alle autonomie sono gli stessi posti allo Stato: i diritti dei cittadini, i compiti pubblici.

Autori citati

A. BALDASSARRE, *Il c.d. federalismo fiscale: miti e realtà di una proposta*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 1996, n. 2, 385 ss.

G. FARBER, *La costituzione finanziaria*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, 241 ss.

R. BORK, *The Tempting of America*, New York 1990, 53.

E. BUGLIONE, *Istituzioni e autonomia finanziaria in Italia*, in Istituto di Studi sulle Regioni - C.N.R., *Governo e Governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, a cura di E. Buglione e V. Patrizii, Giuffrè, Milano, 1998, 126 ss.

G. CEREA, *Regionalismo possibile e regionalismo auspicabile*, in *Le Regioni*, 1997, 114.

A. CERRI, *Autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali*, in S.P. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1998, 73 ss.

M. COMBA, *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia. Il «Judicial Federalism» negli Stati Uniti*, Jovene, Napoli, 1996.

F. GALLO, *Il federalismo fiscale «cooperativo»*, in *Rassegna tributaria*, 1995, 278-279.

P. GIARDA, *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, in *Economia pubblica*, n. 5 - 2000, 5 ss.

MINISTERO DELLE FINANZE, *La riforma fiscale. Libro Bianco*, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, 1995, 591 ss.

R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, Mc Graw-Hill, New York, 1959.

V. PATRIZII, *Rappresentanza ed efficienza in un sistema a più livelli*, in Istituto di Studi sulle Regioni-C.N.R., *Governo e governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, a cura di E. Buglione e V. Patrizii, Giuffrè, Milano, 1998, 31 ss.

J. RODDEN e S. ROSE-ACKERMAN, *Does Federalism Preserve Markets?*, in *Virginia Law Review*, 1997, 1527 ss.

D. SCHEFOLD, *Modelli di federalismo e sistema finanziario tedesco nel quadro dell'integrazione europea*, Introduzione all'Incontro del 17 marzo 2000 nell'ambito del Seminario dell'Istituto di Studi Giuridici della Luiss su «I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea» (riportato in *www.luiss.it*).

C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditure*, in *Journal of Political Economy*, vol. 64, n. 5, October 1956, 416-424.

J. WIELAND, *Problemi del federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2000, 389 ss.

R. ZANOLA, *Il trasferimento del Fondo sanitario nazionale alle regioni: una analisi critica*, in *Economia pubblica*, 1998, n. 6, 104-105.

A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e «federalismo fiscale» in sei ordinamenti liberaldemocratici*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 48.

Consiglio Nazionale delle Ricerche

Istituto di Studi sulle Regioni "Massimo Severo Giannini"

OSSERVATORIO SUL PROCESSO DI RIFORMA DELL'ORDINAMENTO REGIONALE

IL PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE RECANTE MODIFICHE AL TITOLO V DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE

a cura di
Antonio Ferrara e Letizia Rita Sciumbata

Atti del Seminario
Roma, 29 settembre 2000

WORKING PAPER /1

INDICE

pag.

Presentazione iii

VINCENZO CERULLI IRELLI (intervento introduttivo) 1

LUCIANO VANDELLI 7

LEOPOLDO ELIA 13

MARIO PEPE 19

MARCO CAMMELLI 23

ANTONIO D'ATENA 27

CESARE PINELLI 33

FRANCO PIZZETTI 37

ANTONIO RUGGERI 47

MICHELE SCUDIERO 53

ADELE ANZON 57

ROBERTO LOUVIN 59

ANTONIO FERRARA 63

LETIZIA RITA SCIUMBATA 67

VINCENZO CERULLI IRELLI (replica) 75

GIORGIO LOMBARDI (conclusioni del coordinatore) 79

PRESENTAZIONE

Per rispondere ad un'esigenza di documentazione, confronto e di rapida diffusione delle idee sulla riforma costituzionale dell'ordinamento regionale, pubblichiamo in questa prima occasione, in forma di Working Paper, gli atti del seminario svoltosi a Roma, presso la sede dell'Istituto di Studi sulle Regioni il 29 settembre 2000, ad appena tre giorni dall'approvazione, in prima lettura alla Camera, del progetto di legge costituzionale recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.

Il testo in questione, successivamente è stato approvato senza modificazioni anche dal Senato (il 17 novembre 2000). Si tratta, pertanto, ormai di un progetto a contenuto definito, non più soggetto ad emendamenti nel corso del procedimento d'approvazione in corso e che, nelle successive fasi dell'*iter* previsto dall'art. 138 della Costituzione, potrà soltanto essere approvato o respinto.

Gli interventi che qui raccogliamo costituiscono, dunque, delle prime valutazioni sulla proposta che, nel suo complesso, o verrà definitivamente approvata dalle Camere nello scorcio di questa XIII legislatura o che, comunque, costituirà "l'eredità" che questo Parlamento consegnerà nelle mani del prossimo, sulla questione della riforma costituzionale regionale.

(A.F.)

VINCENZO CERULLI IRELLI (intervento introduttivo)

Il testo di modifica del Titolo V della parte II della Costituzione approvato dalla Camera, risulta di particolare rilievo e presenta contenuti fortemente innovativi, sulla forma dello Stato (o meglio: assetto del governo territoriale), sui rapporti tra Stato e regioni, tra regioni ed enti locali e sulla stessa configurazione delle autonomie regionali e locali.

Fallito, per ragioni esclusivamente politiche, l'itinerario di riforma dell'intera parte seconda della Costituzione, nel testo predisposto dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, sono state assunte alcune iniziative di riforma parziale. Fino ad ora, l'unica iniziativa ad aver conseguito risultati rilevanti è stata quella relativa al potere statutario delle regioni ed all'elezione dei presidenti (legge cost. n. 1 del 1999).

Il testo in esame si riferisce ad alcuni articoli del Titolo V, esclusi quelli oggetto della legge cost. n. 1 del 1999, che tuttavia si pongono nella stessa prospettiva.

Negli ultimi mesi, anche in base ad una serie di intese e di incontri con i presidenti delle regioni e con i presidenti dei consigli regionali, si è ritenuto di ridurre ulteriormente il testo, eliminando le parti non strettamente necessarie.

Si è deciso, allo stato, di accantonare le altre, pur necessarie, modifiche costituzionali che si inquadrano nella medesima prospettiva autonomistica o federalistica, ma che sono collocate al di fuori del Titolo V. Mi riferisco, in particolare, alla Camera delle regioni e, quindi, all'assetto del sistema parlamentare, ed alla Corte costituzionale. La scelta di accantonare due punti di riforma, pur indispensabili per dare luogo ad un assetto effettivamente compiuto della nuova forma dello Stato, è stata presa, quindi, per ragioni di praticabilità politica e parlamentare.

Anzitutto, il testo sopprime tutte quelle norme costituzionali nelle quali sicuramente è presente un'impronta "statalista" ed anche formalista, vale a dire gli articoli che concernono i controlli di legittimità sugli atti sia delle regioni, sia degli enti locali; nonchè il Commissario del Governo e le circoscrizioni di decentramento amministrativo statale in periferia. Si tratta degli articoli 115, 124, 125, 128, 129 e 130; l'art. 125, ovviamente, soltanto nel primo comma, perché il secondo riguarda i TAR. Tali soppressioni non significano necessariamente l'eliminazione dell'istituto dei controlli di legittimità (ciò è stato chiarito alla Camera), ma la cessazione della copertura costituzionale dell'istituto stesso. Sarà, comunque, il legislatore ordinario a provvedere.

Una presenza statale in periferia, a livello di coordinamento delle funzioni amministrative statali, come il Commissario di Governo, è necessaria e potrà essere svolta, secondo le scelte del legislatore, ad esempio, dal prefetto del capoluogo di regione. Ciò è stato già accennato nel decreto n. 300/98 di riforma della struttura degli apparati di Governo.

La restante parte del testo si può suddividere in quattro punti fondamentali.

Il primo punto riguarda il nuovo assetto delle funzioni, il nuovo art. 117, il quale innova l'attuale ordinamento sotto molteplici profili. Innanzitutto, introduce la distinzione, di tipo tedesco, tra legislazione esclusiva e legislazione concorrente (meglio, si direbbe "ripartita"), riservando alla potestà legislativa esclusiva dello Stato una serie di materie elencate nel secondo comma, per la verità non particolarmente estesa e neanche particolarmente contenuta, ma che tuttavia attribuisce un ampio spazio alla potestà legislativa delle regioni.

La legislazione concorrente, prevista al terzo comma, è impostata sulla formula, peraltro tradizionale, secondo cui nelle materie riferite a tale tipo di legislazione, allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, restando, invece, tutto il resto della legislazione affidato alle regioni.

In queste materie, si trovano certamente temi molto significativi, come i rapporti internazionali e con l'Unione europea, il commercio con l'estero, la tutela e la sicurezza del lavoro e l'istruzione. Per quanto riguarda l'istruzione, è importante aver fatto salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Ancora più significativo il principio, contenuto nel quarto comma, che, al di fuori di queste materie, alle regioni spetti una potestà legislativa di tipo primario, ossia non limitata dai principi fondamentali della legislazione statale, ma soltanto, secondo la formula posta all'inizio dell'articolo della Costituzione (ovviamente), dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

Insomma, nell'ambito di questa potestà legislativa, le regioni ordinarie non sono neppure astrette ai limiti della potestà legislativa esclusiva delle regioni speciali.

Le attuali materie di competenza regionale, quelle dell'art. 117, ove non siano menzionate nei commi precedenti, diventano tutte materie di legislazione primaria. Tra queste materie, vi è, ad esempio, l'agricoltura. Quindi, tutto quello che attualmente è già presente, salvo che non sia espressamente menzionato nei primi commi, diventa di legislazione primaria; mentre ciò che non è menzionato, si trova nel terzo comma.

Attraverso questa struttura interpretativa, la competenza legislativa regionale, al di là delle stesse apparenze del testo, diventa effettivamente molto più estesa rispetto a quella attuale.

Sulla potestà regolamentare, si è fatta una scelta di carattere fortemente regionalista: allo Stato spetta la potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega; mentre, per il resto, la potestà regolamentare è attribuita alle regioni per tutte le materie, salvo che non sia espressamente assegnata agli enti subregionali. A tali enti, è riservata una potestà regolamentare per l'organizzazione e per le funzioni loro proprie, che peraltro già esiste.

Per quanto riguarda il secondo punto, ossia il cosiddetto "regionalismo differenziato" (art. 116), anche a seguito di una serie di intese e di accordi con le stesse regioni, è prevista una forma che si avvicina ad un modello di tipo spagnolo. Mi riferisco alla possibilità da parte di ciascuna regione di negoziare con lo Stato forme e condizioni particolari di autonomia che incidono, soprattutto, sul piano amministrativo e finanziario, ma che possono estendersi al versante legislativo e anche a quello della legislazione esclusiva. In quest'ultimo caso, però, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, nonché all'istruzione, all'ambiente ed ai beni culturali. Ovviamente sarà il legislatore ordinario a decidere: vi è una legge approvata a maggioranza assoluta; vi è la necessità dell'intesa tra regioni e Governo; invero si tratta di un istituto di cui sarà necessario verificare il funzionamento in concreto.

L'applicazione di questo istituto, consente di venire incontro ad una serie di istanze provenienti da alcune regioni che hanno sicuramente un'elevata capacità di governo, ma che sono assoggettate, ad oggi, al medesimo regime delle altre regioni. L'intento del legislatore è, comunque, quello di far accedere gradualmente tutte le regioni a forme di autonomia tra di loro omogenee.

Sulle funzioni, si deve segnalare anche l'art. 118 ed, in particolare, il terzo comma, nel quale sono previste forme di coordinamento tra Stato e regione, disciplinate da legge statale, in materia di immigrazione, di ordine pubblico e di beni culturali.

Il terzo punto riguarda i principi finanziari, il nuovo art. 119. Si tratta di una norma che, pur ampiamente rinviando alla legislazione ordinaria, è da ritenersi molto significativa proprio perché introduce alcuni principi nuovi. Innanzitutto, il principio che regioni ed enti locali si reggano con la finanza propria, vale a dire finanziando le proprie spese di funzionamento, di intervento e di amministrazione, con i mezzi prelevati dalla propria collettività (come regola), salva naturalmente l'esigenza di perequazione delle situazioni meno avvantaggiate.

In secondo luogo, la norma introduce la "territorialità dell'imposta", vale a dire il principio espresso al secondo comma in una formula che avrebbe potuto essere più incisiva, ma che comunque contiene il principio ("dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali, riferibile al loro territorio"). Il che significa, appunto, che il gettito prelevato da un territorio, pur riscosso dalla struttura finanziaria dello Stato, in base a determinate regole stabilite da legge statale, dovrà poi essere "restituito", almeno in parte, al territorio di appartenenza.

L'on. Tremonti, in Commissione, aveva illustrato questo principio, puntando su una ripartizione di tipo più accentuatamente tedesco: 30% allo Stato centrale; 30% ai territori, cioè alle regioni; 30% alla perequazione.

Con l'applicazione di questi stessi principi, è probabile che si arriverà ad una situazione simile a questa, che tuttavia, ad oggi, dati gli evidenti carichi sul bilancio dello Stato, si può ritenere impossibile da attuare. Una prospettiva di questo genere non è, comunque, esclusa da questa norma, anzi è in qualche modo implicata, fermo restando che poi sarà la legge dello Stato a stabilire le percentuali ed i criteri.

Per quanto riguarda la perequazione (terzo comma), qualcuno avrebbe voluto una formula più accentuata, soprattutto una maggiore presenza di principi di tutela delle situazioni svantaggiate delle isole del Mezzogiorno, che invece non è stata accettata.

Tali richieste sono state accolte al quinto comma, che è diventato un po' pesante avendo dovuto inserire una serie di formule non sempre adeguatamente integrate: "promuovere lo sviluppo economico; la coesione; la solidarietà sociale, nonché rimuovere gli squilibri..." (ecco, "gli squilibri" è stato introdotto proprio in aula, come riferimento alle situazioni più svantaggiate "...gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona..."). In questa fattispecie, sono previste risorse aggiuntive ad interventi speciali "da destinare a favore di determinate situazioni territoriali".

In sede di interpretazione, è da verificare se queste risorse aggiuntive siano un concetto ulteriore rispetto al fondo perequativo (cosa che si potrebbe affermare in prima lettura) oppure se si tratti dello stesso tipo di istituti.

Ritornando a monte, cioè all'eliminazione dei principi accentuatamente statalistici, intendo sottolineare l'importanza dell'articolo 127.

Questo articolo si può ritenere veramente di stampo federalistico, avendo previsto l'eliminazione di ogni controllo statale sulle leggi regionali, così come si è fatto con la legge cost. n. 1 del 1999 a proposito degli statuti, e avendo sancito di sottoporre tanto la

legge statale, quanto quella regionale allo scrutinio esclusivo della Corte.

Ho detto in precedenza che era stata esclusa, in questa fase, la possibilità di provvedere ad una riforma del sistema parlamentare. Da evidenziare, tuttavia, che era stato proposto, proprio su iniziativa della Commissione parlamentare per le questioni regionali, di trovare un sistema per introdurre alcuni rappresentanti delle regioni nella Commissione parlamentare per le questioni regionali (già prevista in Costituzione) ed era stato scritto un testo abbastanza articolato su questo punto (testo presente anche nelle proposte della Commissione). La questione della composizione di questo organo sul versante regionale e delle autonomie aveva, comunque, fatto sorgere dei problemi.

Infatti, il mio testo prevedeva 21 deputati e senatori, 21 presidenti di regioni ed il presidente eletto tra i parlamentari, a maggioranza assoluta, quindi con la partecipazione di tutti.

Il problema ha riguardato proprio tale aspetto, in quanto i presidenti dei consigli regionali hanno rilevato che il testo della Commissione non teneva conto che si sarebbe trattato di un organo collocato a livello legislativo, e quindi la presenza regionale avrebbe dovuto essere assicurata da rappresentanti dei consigli regionali. Si è avanzata, quindi, una proposta, anche con la mediazione del presidente Violante: metà dei presidenti delle giunte e metà dei presidenti dei consigli. Le autonomie locali, a loro volta, hanno criticato il testo, chiedendo di avere loro rappresentanti all'interno di tale organo.

A questo punto, non è stato più possibile portare avanti la questione ed allora è stata redatta questa norma, che si trova all'art. 11, la quale autorizza i regolamenti parlamentari a provvedere ad una ristrutturazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, inserendovi la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome, e degli enti locali; con competenze rafforzate in ordine al procedimento legislativo.

Si è posto anche il problema del motivo per cui fosse necessaria una norma costituzionale. Il motivo è dato dall'art. 126 della Costituzione, che attualmente afferma: "La Commissione parlamentare per le questioni regionali è composta di deputati e senatori". Quindi, i regolamenti non avrebbero potuto, con propria norma, modificare la Commissione senza autorizzazione costituzionale.

LUCIANO VANDELLI (*)

Nel presente intervento cercherò di esporre la posizione delle regioni e delle autonomie locali, evidenziando il percorso che ha portato alla formazione di tale volontà ed indicando la sostanza delle valutazioni che le regioni hanno espresso.

Per quanto riguarda la valutazione sul metodo, vi è effettivamente una reale convinzione su quello che si sta seguendo. Infatti, non vi è un'emergenza da fine legislatura, ma una condivisa valutazione della positiva esperienza che si è aperta con una prima tappa di riforma costituzionale, rappresentata dalla legge cost. n. 1 del 1999, che ha messo in moto due punti fondamentali del sistema: da un lato, l'elezione diretta del presidente della regione e, dall'altro, l'apertura di nuovi spazi alle autonomie statutarie delle regioni.

Quel metodo, quella prima esperienza, hanno dato il segno di quanto possa essere utile anche nel nostro Paese un percorso federalista fatto senza immaginare un momento, una palingenesi, una sorta di globale trasformazione di tutto il nostro sistema, ma costruendo, cercando di produrre delle innovazioni e dei progressi che costituiscono, a loro volta, la base per ulteriori avanzamenti.

I colleghi spagnoli e belgi, con cui ci si incontrerà a Perugia, potranno testimoniare che riforme di questo genere possono richiedere decenni.

Nel nostro sistema, richiamando anche quello che diceva Cerulli Irelli, in realtà si stanno delineando tre tappe:

- la prima fase relativa al 1999, con la legge cost. n. 1: elezione diretta del presidente della regione e autonomia statutaria delle regioni;
- la seconda fase incentrata sulla differenziazione e sugli assetti (basti pensare, ad esempio, al Consiglio delle autonomie);
- la terza fase che dovrà comprendere il Senato federale, la Corte costituzionale ed altri "pezzi" dell'ordinamento.

A questo proposito, per quanto riguarda il tema "composizione", è vero che l'eventuale presenza dei presidenti delle giunte nella Commissione per le questioni regionali avrebbe prodotto un effetto rincorsa, ma in realtà vi era una scarsissima convinzione circa il congelamento costituzionale di una soluzione transitoria, che si vedeva come una sorta di rattoppo minimale del problema fondamentale della partecipazione delle regioni al legislativo nazionale.

(*) Revisione del testo operata dalla redazione.

Quindi, è stata questa la considerazione di fondo. Ci possono essere stati dei problemi di concorrenza o di appesantimento o di altro, ma su una scarsa convinzione di base. La convinzione consisteva nel non modificare la Costituzione per risolvere, in via transitoria, la questione, ma nel cercare, in questa fase, ogni soluzione possibile in altre forme, eventualmente utilizzando tutte le aperture, le possibilità dei regolamenti parlamentari ed aspettando, comunque, una soluzione più soddisfacente e stabile al problema di sostanza.

La posizione delle regioni e delle autonomie locali è stata unitaria, dopo che in una prima fase (agosto 2000), si era raggiunta una base condivisa dai presidenti delle regioni. L'unica eccezione era rappresentata dal presidente della Regione Lazio il quale, in sostanza, connetteva la propria posizione alla previsione in Costituzione di una condizione particolare per la capitale.

La risposta del Parlamento, secondo me, è stata di grande interesse in quanto ha riconosciuto le particolarità della capitale, soprattutto in considerazione del fatto che Roma è una città difficilmente comparabile alle altre. Basti pensare, infatti, che si estende su un territorio che corrisponde alle successive cinque città italiane seguenti in ordine demografico e che ha presenze del tutto peculiari, come lo Stato del Vaticano.

La soluzione adottata dalla Camera non ha aderito all'impostazione che tendeva ad equiparare la realtà romana ad una nuova regione. Per tale motivo, non è presente nel testo approvato.

Si tratta, invece, di una situazione di differenziazione nell'ambito del governo locale; di una situazione non di decentramento legislativo.

Non si è in una situazione, per intenderci, tipo Madrid o Amburgo, ma all'interno di una regione, quindi all'interno di un territorio che rimane "Lazio", si è creato uno *status* particolare per la capitale, disciplinato dalla legge dello Stato.

Quindi, a me pare anche questa posizione, al di là delle discussioni e delle contingenze politiche, più che sostenibile.

Fondamentalmente, le regioni e le autonomie locali hanno avanzato una richiesta al Parlamento composta da otto punti, in parte facilmente condivisibili e condivisi dal Parlamento stesso, come ad esempio la soppressione dei controlli ed, in parte, rappresentativi di una serie di passaggi più delicati.

Il primo punto riguarda il nuovo riparto delle potestà legislative e, su questo, si è in larga misura condiviso l'impianto di partenza del testo che era all'esame della Camera, con alcuni correttivi e alcuni emendamenti, quantitativamente recepiti all'ottanta per cento.

Dal punto di vista qualitativo, è mancato, rispetto alle richieste delle regioni, un punto di grande rilievo, avendo le stesse chiesto che

la lettera relativa alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, passasse dall'elenco di materie di legislazione esclusiva dello Stato a legislazione concorrente. Ciò anche sulla base della considerazione che nella realtà vigente, particolarmente nelle materie ambientali, le regioni hanno già una produzione legislativa.

Un'obiezione distante rispetto al tema di fondo si è avuta in occasione di un rinvio su una legge sull'inquinamento elettromagnetico. Tale rinvio è stato motivato non con il fatto che non fosse di competenza regionale, ma che si trattasse di una forma di partecipazione che l'Emilia Romagna aveva introdotta nella pianificazione di queste reti, ritenuta contraria al principio di non aggravamento del procedimento di cui alla legge n. 241.

Sulla richiesta delle regioni relativa al punto uno, la Camera non ha ritenuto di aderire e, quindi, è rimasto tutto in legislazione esclusiva, con alcuni correttivi non marginali, ma significativi, che comunque certamente non risolvono il punto di fondo.

Infatti, da una parte, queste materie sono esplicitamente inserite nelle forme e nelle condizioni particolari di autonomia, dunque di differenziazione che ogni regione può conseguire e può ottenere dal Parlamento, previa intesa e, d'altra parte, si prevedono esplicitamente forme di coordinamento e di intesa per la materia relativa alla tutela dei beni culturali. In questo caso, si riprende la distinzione tra tutela e valorizzazione. Infatti, si fa riferimento alla tutela, essendo la valorizzazione dei beni e l'organizzazione delle attività culturali, invece, ricomprese in materia concorrente. Dunque, una soluzione di bilanciamento, sulla quale, ovviamente, non c'è stata una piena adesione alle posizioni delle regioni, ma certamente qualche avanzamento che merita attenzione.

Il secondo punto relativo alle richieste delle regioni e delle autonomie locali è dato da queste forme di flessibilità e da condizioni particolari di autonomia su intesa con ciascuna regione interessata. Si fa riferimento a forme particolari, che prevedono non solo l'intesa, ma anche una partecipazione degli enti locali. Si tratta, senza dubbio, di un passaggio importante.

Il terzo punto riguarda la previsione di forme di concertazione che investono questioni su cui, nella fase attuale, vi è un'elevata sensibilità, anche sociale.

Forme di coordinamento sono previste oltre che nella tutela dei beni culturali, anche in materie quali l'ordine pubblico e la sicurezza e l'immigrazione.

Per quanto riguarda l'immigrazione, si sottolinea come tale materia sia strettamente collegata a tutto il problema delle politiche del lavoro.

Le politiche del lavoro sono un passaggio essenziale del nostro sviluppo e possono diventare interamente regionali solo se si riuscirà nella sfida di passare dal collocamento, inteso come fenomeno meramente burocratico, a vere e proprie trasformazioni di tutti gli apparati relativi alla gestione delle politiche del lavoro.

Sperimentalmente, però, per tanti aspetti, sono già regionali. Basti pensare, a tale proposito, alle negoziazioni in corso tra l'Emilia Romagna e il Punjab per far arrivare un numero rilevante di persone interessate a lavorare, avendo il Punjab una manodopera fortemente e tradizionalmente predisposta all'agricoltura (pare che si tratti di agricoltori di alto livello).

E' evidente che le cifre sull'immigrazione a livello nazionale devono tener conto di questa quantità di lavoratori.

Da sottolineare ancora che il punto davvero centrale è il problema di un collegamento forte tra le politiche del lavoro e le politiche di immigrazione.

L'altro aspetto relativo alla sicurezza riguarda proprio il tema della sicurezza nelle città.

Ora qui non occorre fare riferimento né agli Stati Uniti, né alla Germania e può essere anche inutile prendere in considerazione il Paese Basco e la Catalogna. Si può tener conto, invece, di uno Stato ritenuto uno dei più rassicuranti del mondo, vale a dire la Francia. Ebbene in Francia, le intese tra amministrazioni locali e apparati di pubblica sicurezza, appunto per la sicurezza nelle città, sono un dato consolidato, rilevante e importante e che rappresenta un modo di affrontare il problema.

La connessione tra le politiche del sistema delle autonomie e le politiche di sicurezza, è un punto di grande rilievo.

Un secondo aspetto riguarda il fatto che il testo riconosce alle regioni una potestà legislativa in materia di polizia amministrativa locale.

Anche qui, su questi versanti ci si sta muovendo senza aspettare la riforma. Ad esempio, vi è il problema rilevante della formazione delle polizie locali, che certamente ogni singolo comune non è idoneo a risolvere. Vi sono, inoltre, il problema del coordinamento delle polizie locali e quello, forte, di incentivazione e di sollecitazione, delle unioni dei Corpi di polizia locale. Da considerare che tali Corpi nei comuni minori sono, evidentemente, assolutamente inadeguati.

Su tutto questo si sta lavorando con i comuni con la precisa intenzione di non mettere le regioni a cogestire ciò che fanno, devono fare e possono fare molto meglio i comuni stessi.

Le regioni possono, invece, svolgere una funzione, veramente sussidiaria (in senso proprio), nei confronti dei comuni, laddove ci sia bisogno di una dimensione maggiore. Comunque, su questo, si spera

di avere, con i comuni stessi e con l'ANCI, dei risultati da potere illustrare.

Mi preme sottolineare, in questo momento, il fatto che tali forme di coordinamento non sono segnali simbolici, ma appartengono ad alcuni temi che hanno delle esigenze di integrazione tra amministrazioni reali.

L'altro punto riguarda la previsione costituzionale, con rinvio a soluzioni che ogni statuto deve poi articolare e modulare, di un Consiglio delle autonomie locali, quale sede di partecipazione dei comuni e delle province alle scelte fondamentali delle regioni.

Qui mi pare che appartenga tutta la filosofia del sistema. Ritengo che tutto questo impianto sia decisamente sbilanciato a favore di un federalismo cooperativo e che sia corretto che nasca innanzitutto all'interno dei sistemi regionali. Questo è il primo strumento finalizzato a tale scopo.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative, le regioni non avevano e non hanno nessuna intenzione di cogliere l'occasione di questa riforma per cambiare la propria natura e il proprio intervento sull'amministrazione; anzi, lo vogliono cambiare, ma certamente non sostituendosi agli enti locali.

Un principio di sussidiarietà vero significa partenza dal basso, ma con un importante principio che non è solo quello di sussidiarietà, ma quello di "differenziazione e adeguatezza".

Sono tre lati dello stesso problema, di una articolazione delle funzioni, che deve tenere davvero conto delle potenzialità di ogni livello. Quindi, si parte dal basso, ma si sale, verificando davvero l'adeguatezza di ogni livello. Si applica tale criterio alle regioni per tutte quelle materie di loro competenza ed allo Stato per le materie che ad esso sono riservate.

Quindi, questo è il punto importante, che spesso è sfuggito: non è che lo Stato gestisca direttamente tutto ciò di cui ha legislazione esclusiva, ma semplicemente, nella propria legge, deve indicare se a svolgere quella funzione siano gli apparati diretti dello Stato stesso, siano autorità indipendenti o si scenda al sistema delle autonomie.

Per quanto riguarda la previsione, in Costituzione, delle città metropolitane, si può affermare che queste ultime non sono definite, non sono neppure in alternativa alle province, ma sono enti territoriali come gli altri.

Anche questo è un punto importante, perché le città metropolitane, anche negli altri ordinamenti, possono essere diverse e possono rispondere ad esigenze ed a realtà differenti.

Anche per quanto riguarda l'autonomia finanziaria, erano state avanzate alcune proposte, accolte però solo in parte.

Complessivamente, ritengo che la reazione del Parlamento sia stata molto positiva. Infatti, pur non accogliendo tutte le richieste del sistema delle autonomie, tuttavia il Parlamento ha fatto uno sforzo di elaborazione e di determinazione realmente molto avanzato.

Credo che siamo di fronte ad una svolta del nostro sistema e spero che non si perdere l'occasione, in questa legislatura, di fare un passo al gradino superiore.

Le regioni stanno accingendosi a mettere mano ai propri statuti, sulla base della legge cost. n. 1 del 1999. Il quadro costituzionale si presenta, in questo momento, incerto e se tra un anno non sarà definito, effettivamente anche quel passo rischia di essere fortemente problematico.

LEOPOLDO ELIA

In primo luogo, va dato atto dell'importanza e del lavoro meritorio fatto alla Camera, soprattutto in tempi molto brevi. La discussione finale copre tre o quattro sedute molto intense.

Certo, c'è stato un difetto forte di informazione giornalistica e, questo, si spiega anche con la minor capacità di seguire, ormai, i lavori parlamentari da parte della stampa, ma anche un po' con le difficoltà tecniche di questa lettura.

Non c'è un resoconto unico che contenga i testi su cui si vota, ma si deve ricorrere ad un fascicolo a parte, in cui gli emendamenti non sono messi in ordine progressivo. Ciò, tuttavia, non spiega del tutto il disinteresse che, probabilmente, deriva anche dallo scetticismo che circonda questa impresa. Si dubita, infatti, che questo testo possa essere pubblicato sulla Gazzetta ufficiale prima delle elezioni.

Naturalmente, a parte il percorso al Senato (si discuterà da subito attraverso contatti informali circa la possibilità di procedere con rapidità) c'è un po' un'incognita, più che altro apparente, che può nascere dai 269 voti che hanno confortato l'approvazione del disegno di legge costituzionale.

Ora, si spera che tra le missioni, i congedi e altro, quando si dovrà votare in seconda deliberazione con la maggioranza assoluta dei componenti, il divario tra i 269 ed il numero dei voti necessario sia colmato.

Venendo alla sostanza delle innovazioni, certamente l'innovazione più forte è quella che riguarda il riparto delle competenze legislative. La redazione dell'elenco è stato tormentato prima ancora della Bicamerale ed il fatto di aver trovato l'intesa oltre che tra Stato e regioni, anche tra regioni ed enti locali ha consentito di stemperare le tensioni tra municipalismo e regionalismo, che hanno danneggiato molto la fase dei lavori della Bicamerale stessa.

Sono stati raggiunti dei risultati molto significativi, quindi, anche sul piano del consenso. Circa l'elenco delle materie, certamente ci sono delle formule che hanno dato luogo e daranno luogo a discussioni piuttosto serrate, probabilmente poi anche in sede di Corte costituzionale. *Idem* per l'altra clausola concernente l'appartenenza alla legislazione esclusiva dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m), dell'elenco del primo comma dell'articolo sulle competenze legislative).

E' evidente che già si è delineata, in sede di discussione parlamentare, qualche controversia circa la formula: *i livelli minimi*, con riferimento ad un concetto quantitativo. Nel testo finale, con

livelli essenziali si allude anche alla qualità delle prestazioni e non certamente solo agli aspetti quantitativi.

Questo però è un articolo importante perché vorrebbe dare un contributo molto sostanzioso sia per la tutela delle situazioni soggettive della prima parte della Costituzione, sia proprio per il principio di unità della Repubblica. Ove permanessero divari troppo forti da zona a zona del territorio nazionale, questo principio di unità verrebbe, in pratica, messo in pericolo.

Tra le innovazioni più importanti, sono da evidenziare quelle relative al settore dell'istruzione, su cui Cerulli Irelli ha gentilmente richiamato un mio suggerimento.

Rispetto a tale settore, il problema consisteva in ciò: era l'unico caso in cui c'era, nella prima parte della Costituzione, una norma che costituiva una esplicita deroga al principio di sussidiarietà perché concentrava nello Stato un potere non solo legislativo, ma anche organizzativo, che prescindeva completamente da un confronto con altri erogatori del servizio scolastico.

Il costituente aveva immaginato probabilmente che l'istruzione fosse un fattore potente di unificazione. Allora, che ci fosse una competenza esclusiva dello Stato sul piano legislativo era ed è indubbio, perché non c'era nessuna menzione nell'art. 117 ed, in più, vi era questa affermazione nell'art. 33. Quindi, dato il carattere di generalità delle norme, il problema poteva porsi semmai, rispetto all'autonomia degli istituti scolastici.

Non emergeva, invece, una competenza legislativa delle regioni. Questo spiega perché la situazione sia rimasta immutata nella prima Bicamerale Bozzi, nella seconda De Mita-Jotti e, infine, seppure con formule parzialmente diverse, nella terza D'Alema.

Il passaggio è avvenuto (e non è stato avvertito) con la presentazione del disegno di legge costituzionale durante la presidenza del Consiglio D'Alema. Sembra che ci sia stato un dibattito in Consiglio dei ministri su alcuni aspetti del disegno di legge elaborato dal Ministro Amato. Tale disegno di legge sul federalismo, includeva, tra i poteri di legislazione concorrente delle regioni, anche quello relativo all'istruzione.

Indubbiamente, questa innovazione porrà dei problemi seri perché alcune regioni stanno domandando, anche in prosecuzione di quello che fanno per gli asili e per le scuole materne, che cosa rientrerà tra i principi o nella legislazione concorrente. La scelta del *bonus* oppure di altri tipi di interventi anche nel rapporto tra scuola pubblica e scuola privata potrà essere oggetto di contesa tra potestà legislativa statale e regionale.

Come si sa, il presidente della regione Lombardia rivendica anche la disciplina dello stato giuridico degli insegnanti. In questo

caso, sapere fin dove potranno arrivare i principi e dove potrà, invece, entrare la legislazione concorrente, è certamente qualcosa che forse potrà essere chiarito meglio anche con una legge ordinaria. Ciò eviterebbe che tutti questi problemi fossero scaricati esclusivamente sulla Corte costituzionale.

Una questione molto importante, che può investire anche la legislazione esclusiva delle regioni, nasce nell'art. 6 (ultimo comma) del nuovo art. 120. Questo comma prevede che il Governo possa sostituirsi all'ente competente quando ci sia omissione da parte delle regioni o degli altri enti locali, in caso di mancato rispetto di norme di trattati internazionali, ecc.

Una questione più delicata si pone a proposito di un'altra ipotesi di sostituzione: "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e, in particolare, la tutela dei livelli....".

Non pare, trattandosi del Governo, che così venga introdotta una forma di legislazione come quella prevista dall'art. 72 della Legge Fondamentale tedesca perché tale norma, riguardando la legislazione, investe naturalmente il Parlamento e non il Governo. Quindi, qui, per tutelare l'unità giuridica e l'unità economica, gli interventi dovrebbero essere di tipo diverso.

Ci si può chiedere se il Governo possa disporre di strumenti sufficienti a questi fini. Infatti, tutelare l'unità giuridica ed economica è un compito molto impegnativo e probabilmente non sappiamo abbastanza dell'esperienza tedesca influenzata in ogni caso dalla presenza del *Bundesrat*.

Si sa che la Corte costituzionale tedesca non è mai intervenuta per valutare se veramente le leggi (quelle leggi fatte sulla base dell'art. 72) fossero necessarie e restassero nei limiti della tutela dell'unità.

Si conosce ciò, ma non si sa quanto profondamente questa legislazione fondata sull'art. 72 abbia inciso sulle competenze legislative dei *Länder*.

Certo, vi sono poi altre questioni che riguardano una valutazione dell'economia interna di queste materie; e può rappresentare uno squilibrio che l'istruzione dia luogo a legislazione concorrente, mentre la tutela dei beni ambientali rientri nella legislazione esclusiva.

Ci possono essere problemi di incongruenza, ma per ora, dovendosi fare delle scelte, probabilmente si è ritenuta più impegnativa la richiesta delle regioni in materia di istruzione. Comunque, come ha ricordato Vandelli, le regioni hanno avanzato richieste anche per i beni culturali.

Da ultimo, è bene che non si sia entrati sulla Corte costituzionale perché su questa questione grava un equivoco; ci si

dimentica infatti che anche negli Stati federali le designazioni dei giudici costituzionali sono fatte sempre da organi federali.

Non sono mai le regioni come tali o i *Länder* o, tanto meno, gli Stati membri americani che entrano nella designazione dei giudici costituzionali o degli organi che svolgono funzioni equipollenti. Non è solo una formalità. Nella sostanza, certo quando entra in campo il *Bundesrat* per la designazione dei giudici, peseranno le influenze dei *Länder*. E' significativo, comunque, che il *Bundesrat* sia un organo federale.

La norma transitoria è di difficile applicazione e può comportare il pericolo che le norme regolamentari delle Camere, che dovrebbero disporre sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, possano portare ad un intervento della Corte costituzionale sui regolamenti parlamentari. Tali regolamenti, in questo caso, starebbero non in luogo di legge, ma addirittura in luogo di legge costituzionale.

Bisognerebbe, poi, che la Corte, entrando sulla materia regolamentare, facesse delle distinzioni tra quello che attiene all'attività veramente interna delle Camere e quello che, invece, riguarda una situazione dei terzi, come sono, appunto, i soggetti esponenziali degli enti locali.

Tra gli altri problemi che possono sorgere, vi sono poi quelli relativi alla caduta dei controlli. In questo caso, non si può ritenere che venga a cadere una pura copertura costituzionale, ma si può credere che ci sia una abilitazione molto più limitata per il legislatore ordinario rispetto alla situazione precedente.

Più in generale, si può concludere dicendo che questa esperienza di revisione, con alcuni interventi anche limitativi circa la geometria variabile a favore delle ulteriori competenze per le regioni, delimitata a tre materie, dimostra i rischi della linea prescelta a suo tempo per difenderci dal secessionismo, quando si era fatto ricorso continuamente e forse un po' indiscriminatamente alla figura dello Stato federale, dicendo: "Lo Stato federale è uno Stato unitario". Poiché gli Stati federali, in realtà, presuppongono gradi di unificazione diversi del tessuto e del sostrato interno; e allora bisognava evitare che le regioni fossero indotte nella tentazione di pretendere *à la carte* i vari poteri degli Stati federali.

A titolo di esempio: in Germania, i *Länder* hanno la sovranità culturale e allora in Italia si rivendica la sovranità culturale; in America, hanno la polizia anche giudiziaria ed altro e, allora, anche in Italia si avanzano le stesse richieste.

Evidentemente, in questo prendere "fior da fiore" si richiederebbe l'esercizio di un discernimento fondato sulla valutazione dei gradi di concreta unificazione raggiunti in Italia a

seguito di un processo sicuramente peculiare rispetto a quello svoltosi in altri paesi.

MARIO PEPE

Nel presente intervento, intendo fare due o tre osservazioni di ordine culturale, politico e istituzionale.

Vorrei evidenziare, innanzitutto, l'ottimo intervento del professor Cerulli, il quale, con la competenza e la saggezza dell'uomo politico, ha portato a conclusione positiva un itinerario iniziato soprattutto nel sistema delle autonomie e del regionalismo. A tale proposito, ho registrato nelle visite *ad limina* delle regioni, una grande disponibilità, una grande sensibilità a modificare il sistema delle autonomie e del regionalismo in senso federalista o con un regionalismo potenziato.

Il professore Vandelli è andato alla formula riassuntiva, che è anche nella tradizione di una certa cultura di popolarismo, del federalismo cooperativo. Quella è la formula!

Concordo che si tratta di una riforma ispirata ai concetti di *step by step*. Lo ha precisato all'inizio il professor Lombardi, il quale ha sempre sostenuto l'importanza di portare a termine la riforma in modo graduale.

Ho avvertito, inoltre, la sensibilità, nelle autonomie regionali, a modificare sia pure con il contemperamento della tradizione giuridica e istituzionale del nostro Paese, con la sensibilità degli enti locali, il sistema delle autonomie. Cercando di porre al centro del dibattito politico-istituzionale le regioni e gli enti locali.

Si può affermare, pertanto, che la riforma costituzionale del Titolo V, seconda parte, ha indubbiamente un finalismo regionalista di grande spessore e rilievo ed un incardinamento nel sistema delle autonomie locali.

La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali ritengo che non sia tanto una chiamata all'uguaglianza istituzionale del sistema delle autonomie, ma che sia un riconoscimento che esse sono la storia culturale e politica del nostro Paese.

A quali culture si è ispirata la riforma di cui è stato relatore il professor Cerulli?

Vorrei dire alla *koinè* culturale che ha esplicitato ed ha portato alla Costituzione del '48, al di là delle concezioni politiche, che pure sono emerse e delle demagogie introdotte in una materia così delicata. Qui si tratta di agire, infatti, nel *corpore vivo* della storia politica del nostro Paese. Però, noto che l'ispirazione di fondo è stata quella che ha guidato le culture, ideologiche e politiche, della prima fase della Costituzione italiana. Quindi, nessuno strappo, nessuna lacerazione, ma un grande passo avanti!

Ne hanno parlato tre giornali in un solo giorno: il "*Corriere della sera*" con una sintesi dei temi di fondo: "*Il Sole 24 Ore*" ed un po' "*la Repubblica*", ma le riforme non toccano ancora la comunità dei nostri concittadini. Questo è un punto che bisogna approfondire.

L'altro tema rappresenta un passo ancora più in avanti. L'ermeneutica giuridica, nonché l'interpretazione e l'arricchimento di voi professori, può consentire, in questa fase, di dare un contributo *ad adiuvandum* al Senato della Repubblica, che si accinge a questa prima lettura.

Non si deve, però, perdere l'occasione di portare a conclusione questo processo. Ciò perché forse la conclusione di tale processo consentirebbe al Parlamento italiano, sia pure in una fase politica difficile, in una dialettica di contestualizzazione profonda, di produrre l'unica grande riforma, l'unica legge rilevante che esso, in questi cinque anni, possa determinare.

Quindi, sono ottimista e fiducioso che il sistema delle autonomie regionali, le società tutte, anche le università, possano concorrere a dare quella spinta additiva che consenta di portare a conclusione questo processo di riforma costituzionale.

Due argomenti risultano di particolare rilievo. Il primo è quello di impegnarsi a spingere la stagione statutaria; lo dice anche l'art. 10 della modificanda Costituzione.

Spingere la stagione statutaria, evitando l'interpretazione, tutta governatoriale, della legge cost. n. 1 del 1999, è un pericolo, perché si rischia di impoverire le Assemblee regionali, che registrano una *diminutio* alla fonte. Infatti, i presidenti delle assemblee regionali sono molto perplessi; i consiglieri regionali depotenziati, se non decapitati, perché talvolta non possono neppure concorrere ad essere "Governo" o a far parte del "Governo" del cosiddetto *nomine imperius* governatori dell'istituto-regione.

Questa stagione deve essere, quindi, accompagnata e sostenuta, evitando il logoramento tra le istituzioni maggiori.

Ritengo, pertanto, importante spingere le Assemblee a porre all'ordine del giorno questo tema dell'adeguamento, acquisendo in più quello che la Costituzione ci porrà negli statuti ed anche discutendo sui governi e sui sistemi elettorali.

E' vero, infatti, che si è spinto sull'elezione del presidente per evitare la precarietà e per dare certezza e stabilità ai cittadini.

L'altro argomento riguarda i poteri della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Il professor Cerulli Irelli aveva preparato un testo molto avanzato e innovativo.

Una domanda può essere la seguente: saranno costituite la Camera e il Senato delle regioni? Accettando la logica della

processualità del lavoro *in progress*, ritengo che si arriverà ad una Camera e ad un Senato delle regioni.

Sono convinto di ciò, indipendentemente dall'appartenenza alla propria nicchia camerale e, in questo caso, è senz'altro necessaria una forte pressione.

Ritengo, inoltre, che le comunità si possano servire, avendo fatto tutto il *cursus* amministrativo, soprattutto rimanendo dentro le comunità stesse.

Questa tesi è importante perché è stata portata avanti, anche d'accordo con le regioni, ed è stato anche istituito un Comitato informale di consultazione, oggi sulle materie dell'art. 117 modificato e dell'art. 119, particolarmente importante soprattutto nella parte relativa all'art. 6, quando si parla dell'unità del Paese, che è molto più forte dell'unità della persona.

La modifica regolamentare potrà consentire anche ai rappresentanti delle autonomie regionali, provinciali e del sistema delle autonomie locali di concorrere sulle materie di esclusiva competenza (art. 117) e sulle materie dei fondi perequativi (art. 119); ai rappresentanti regionali di dare il proprio parere e di chiedere un voto rafforzato dell'Assemblea camerale. Un voto significativo.

Certo, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, con questa modifica, non è la Commissione della decantazione e della contrattazione della Costituzione tedesca, dove le controversie vengono risolte in maniera dialettica, ma con un *plafond* di scelte sulle quantità economiche da parte della Commissione della contrattazione.

In una visita effettuata alla comunità tedesca, al *Bundesrat*, abbiamo avuto anche un colloquio con il presidente del comitato della contrattazione sulle materie del nostro art. 117 e dell'art. 119. Si tratta di un importante passo avanti.

Ho registrato, inoltre, grandi disponibilità da parte della Camera, del presidente ed anche dell'amico Cerulli rispetto alla modifica graduale del regolamento della Camera, che si è finalmente uniformato al regolamento del Senato.

Nasceranno problemi di contenziosi? Ne nasceranno molti soprattutto sul piano dell'eliminazione dei controlli.

Però si è rilevato una grande disponibilità nella modifica del regolamento alla Camera, a dare quella spinta, sempre più di ascolto e di attenzione sul versante dell'istituzione regionale.

Sarà, forse, la prassi talvolta ad imperare sull'ideazione? Però, quando la prassi è ben ispirata ed illuminata, anche se confortata dalla modifica regolamentare, ritengo che sia necessario pure seguirla.

L'obiettivo è quello di dare una spinta alle Assemblee regionali affinché non drammatizzino su ciò che è stato portato a termine, ma spingano il Senato ad accelerare l'approvazione. Ciò affinché la

Camera ed il Senato, insieme, possano consegnare questa modifica salutare per il regionalismo e per il sistema delle autonomie locali, al Paese ed ai cittadini.

MARCO CAMMELLI (*)

A me pare che questo progetto sia buono e che, quindi, in quanto tale, faccia emergere più chiaramente alcuni problemi non del progetto stesso, ma della situazione in cui ci si trova a lavorare e in cui si deve intervenire. Tali problemi fanno porre dei seri punti interrogativi.

Una domanda potrebbe essere: "Perché tale progetto è buono?" Lo hanno già detto, benissimo, Cerulli Irelli e Vandelli. Vorrei richiamare, in particolare, l'aspetto fondamentale, a mio parere, della geometria variabile. Tale aspetto è essenziale proprio perché consente al processo di andare avanti.

Quindi, sull'aspetto positivo non mi soffermo non perché non ci sia necessità, ma perché mi pare evidente, da quanto è stato detto, e, soprattutto, fortemente condivisibile, il fatto che sia il momento di riprendere questo livello di intervento.

Ma proprio perché mi sembra che si sia dato il massimo su questo progetto, emergono chiarissimamente i problemi di fondo della manovra, che naturalmente sono ben visibili a chi li ha posti in essere, ma su cui si deve riflettere.

Il problema è, certo, come dice Cerulli Irelli, quello della fattibilità. Infatti, non faccio nessuna osservazione su alcune cose che vengono dai dati concettuali.

Intendo dire: che ci siano ancora le regioni a statuto speciale è sicuramente un fatto di vincolo, anche se prima o poi, quando saremo grandi, riusciremo a non avere più tali regioni perché la possibilità di disciplinare in modo speciale tutto il sistema permetterà di evitare ciò. Ma, comunque, siamo a conoscenza che si tratta di un vincolo di fatto.

Così come ritengo che la differenziazione, la possibilità di differenziazione (da prendere sul serio in quanto uno dei punti cruciali del progetto) avrebbe consentito di risolvere nei fatti o, meglio, istituzionalmente il problema della specialità di Roma.

Ciò avrebbe evitato di far gravare su tale progetto, la questione Roma capitale che, è comprensibile, è un altro dei problemi che andavano affrontati.

Il punto, seriamente, è un altro: quando il processo è incrementale diventa cruciale il taglio dei pezzi ed, allora, ci si può chiedere quale sia la taglia minima dei pezzi in un processo incrementale di riforma. Naturalmente, la risposta non è unica.

Per esempio, la legge cost. n. 1 del 1999, intervenendo sul presidente, sull'elezione e così via, ha tagliato un pezzo. Secondo me

---

(*) Revisione del testo operata dalla redazione.

era un taglio giusto perché interveniva esattamente su un punto cruciale di forma di governo in relazione con i partiti, con i sistemi. Si trattava di un buon pezzo, piccolo, ma determinato.

Ma ci si può domandare: "Qual è il pezzo unico, la sagoma minima, la taglia minima su questo progetto?".

Il fatto che questo sia il grosso problema del progetto è reso evidente dalle difficoltà che si pongono sui vari punti del progetto stesso. Ritengo, a tal proposito, che le difficoltà incontrate siano determinate dall'impossibilità di affrontare alcuni elementi essenziali delle relazioni centro-periferia.

Parlando di relazioni centro-periferia, si deve stabilire quali siano i poteri al centro del sistema delle autonomie. Tale sistema non è rappresentato soltanto dalla Camera, ma, appunto, dai poteri al centro, composti, da un lato, dalla sagomatura dell'amministrazione statale e, dall'altro, dal problema delle relazioni regioni-enti locali.

Anche se qualcuno potrebbe dire che si tratta di un problema concettuale, sul piano istituzionale comporta, però, i seguenti punti:

1) non poter definire questo scarica su altri elementi una tensione che, altrimenti, non ci sarebbe. Ci si trova costretti a continuare a giocare sulle materie, sul ritaglio di materie, sulle fonti, sulle clausole (ad esempio i livelli minimi). Tali aspetti potrebbero essere affrontati seguendo una strada maestra, solo se potessimo decidere al centro che, quando ci sono delle esigenze, il centro stesso (dove le cose sono divise in un forte dualismo) deve prendere una decisione che non può essere lasciata in periferia. Ma, non potendo fare ciò, si è costretti a quell'impervio percorso di guerra dei limiti, dei contro limiti, dei principi, dei principi fondamentali, dei principi di legislazione, dei principi fondamentali, degli statuti, dei cui limiti si conosce tutto.

Dunque, il non poter affrontare questo, investe frontalmente l'altra parte, la sovraccarica e la rende, quindi, farraginosa.

2) non potendo fare ciò si rischia di innescare ulteriori elementi di disaggregazione del sistema. Oltre alle cose che non si riescono a risolvere, si rischia di mettere in moto delle altre che, invece, aggravano la situazione. Per esempio, il fatto di non riuscire a "mettere le mani" fra loro (regioni, comuni, province e sistema locale) rimane invariato dopo questo genere di legge? Secondo me la risposta è negativa. L'*incipit*, l'art. 114 (il 128 è abrogato) e, soprattutto, cruciali, le norme finanziarie dove sostanzialmente il principio è "ad ognuno il suo" e se c'è un dato perequativo è al centro, rilanciano un sistema di livelli regionali o locali, ognuno per conto proprio, dove il centro è l'elemento di interconnessione.

Può piacere o non piacere, ma non si tratta di un modello. A me non piace, ma è una scelta. Quindi, le cose non rimangono invariate,

ma si tratta sempre di una scelta, significativa e impegnativa poichè al centro non si è ancora risolto il problema della partecipazione del sistema delle autonomie.

Peraltro, così come l'art. 128, ci si può chiedere se, un domani, i rapporti fra regioni ed enti locali, una volta che i loro ordinamenti e i loro statuti, poteri e funzioni, sono dati secondo princìpi fissati dalla Costituzione, saranno più vicini o più lontani? Ho l'impressione che non saranno più vicini.

Ancora, il Consiglio delle autonomie può essere una cosa buona o cattiva, ma se lo si inserisce qui come organo di consultazione, intanto si è eliminata la possibilità che possa essere, invece, un organo di codecisione.

Non sono dati miracolistici, ma non comprendo per quale motivo oggi impegnarsi nel definire la cosa in funzione consultiva.

3) Non riuscendo a risolvere i problemi di impianto, intanto si aggrava una serie di questioni. Non so se sia un bene o un male non prevedere assolutamente i controlli, ma sicuramente è un problema non risolto.

L'aspetto da rilevare è che, contemporaneamente, in attesa del grande decentramento che si farà, il centro certamente si attrezza sulle cose che debbono servire per bilanciare una forte autonomia. Allora, i controlli si possono vedere più in là, però si devono cominciare ad avere le clausole flessibili.

Non si è ancora risolto il problema delle relazioni centro-periferia, Stato, regioni ed enti locali, ma si è costretti a mettere la clausola generale dei poteri sostitutivi perché questo può essere importante.

Lo capisco, ma è soltanto per sottolineare la simmetria del disegno, cioè il fatto che il passo avanti, con questo dato di vincolo, finisce per creare delle preoccupazioni.

Allora, a parte le cose specifiche, conosco bene le opinioni di Elia sulla scuola e, a questo proposito, devo ricordare che il dibattito è stato anche sull'art. 112 sulla scuola. Si è avuto un durissimo scontro sulla questione delle istituzioni scolastiche: l'autonomia delle istituzioni scolastiche vuol dire tante cose.

Personalmente, non mi sarei impegnato, in Costituzione, ad introdurre quella clausola proprio perché, essendo un problema molto delicato, probabilmente sarebbe stato meglio lasciarlo non impegnato, si può dire, fino in fondo.

Chi si va a guardare il commento all'art. 112, ritrova il Paino, da un lato, contro Marzuoli, dall'altro, e vede tutto l'arco del dibattito su tali questioni.

Ancora, specifico: perché l'ipotesi di coordinamento?

Fra le ipotesi di coordinamento, interpretando il potere regolamentare dato ugualmente alle regioni, come pezzo di quella amministrazione unica verso cui si sta andando, ritengo che chi ha lavorato lo ha fatto proprio nell'ipotesi che l'amministrazione, sostanzialmente, si trovi in basso.

Se così è, e condivido, si può intendere come coordinamento non già ciò che Stato e regioni vogliono coordinare per le regioni stesse, ma il fatto che l'amministrazione statale debba essere coordinata. Vale a dire, poiché la definizione dell'amministrazione statale nasce, per sussidiarietà, da ciò che non è fatto a livello locale, è quindi proprio tale amministrazione che deve essere oggetto di coordinamento con il sistema regionale locale.

Il principio è che una serie di cose relativa all'amministrazione a livello regionale e locale, con l'accordo delle regioni e degli enti locali, venga fissata al centro. Non starà a loro stabilire l'ufficio statale, ma sta a loro la possibilità di scegliere o di condividere la scelta. Questo sarà importante.

Insomma, in conclusione, ho l'impressione che questi punti ci pesino molto e che questo dato, proprio per i suoi meriti, proprio per lo sforzo che è stato fatto, seriamente apprezzabile, metta allo scoperto questi dati. Vale la pena di pensarci attentamente.

ANTONIO D'ATENA

La prima impressione che la lettura di questo progetto suscita è che esso non sia sostenuto da una chiara filosofia istituzionale. Riprendendo una metafora usata ad altro riguardo da Giuliano Amato agli inizi degli anni '70, potrebbe dirsi che esso sia un progetto "senza volto": sprovvisto, cioè, di una fisionomia che lo caratterizzi.

Poiché siamo stati ammoniti a non fare i bambini né gli universitari, non dico nulla a proposito dell'elusione di due questioni strategiche per affrontare le quali sarebbero state necessarie condizioni che politicamente non si davano. Mi riferisco, da un lato, alle autonomie speciali (la cui eliminazione, da più parti, si considera un corollario, pressoché obbligato, del rovesciamento dell'enumerazione delle competenze); d'altro lato, al nodo della seconda camera. Non poteva, infatti, ragionevolmente prevedersi, né che la maggioranza - per dir così - si suicidasse (assumendo una decisione politicamente così onerosa come quella di "normalizzare" le autonomie differenziate), né che a suicidarsi (istituzionalmente, beninteso) fosse il Senato della Repubblica.

Resta, tuttavia, il fatto che le lacune del provvedimento vanno ben al di là di questi pur importanti "pezzi" della riforma. Mi riferisco soprattutto alla mancanza di significativi elementi di tipo cooperativo: una mancanza particolarmente rilevante, se è vero – com'è vero – che oggi la strada della cooperazione tra centro e periferia è una strada pressoché ineludibile. Il che è confermato – al di là di ogni possibilità di dubbio – dalle esperienze sviluppatesi nell'ambito dei sistemi federali e regionali più maturi del nostro continente. D'altra parte, non è privo di significato che anche nell'esperienza italiana non manchino – più o meno riusciti – tentativi di affrontare in chiave collaborativa il problema dei rapporti tra lo Stato e le autonomie a base territoriale.

In questo momento mi sembra, comunque, più costruttivo non soffermarmi sui temi generali, ma sulle questioni particolari che la nuova disciplina pone sul tappeto.

Prima questione: le competenze legislative. In proposito, non posso non rilevare che il maggior problema che si pone nella prospettiva del rovesciamento dell'enumerazione delle competenze è quello di evitare l'eccessivo "dimagrimento" delle competenze del legislatore centrale, tanto più se si rinunzia – come in questo progetto avviene – all'utilizzazione di meccanismi elastici che consentano il recupero al centro di competenze altrimenti assegnate alla periferia. Non mi riferisco, ovviamente, alla "clausola-vampiro" (per usare un'espressione coniata ad altro riguardo da Umberto Romagnoli) che era presente nel primo testo licenziato dalla Bicamerale, la quale, in

nome degli *imprescindibili interessi nazionali*, consentiva di svuotare le competenze regionali. Mi riferisco alla tecnica della *konkurrierende Gesetzgebung*, che presenta minore rozzezza.

Ebbene, che nell'elencazione delle competenze legislative statali sussistano dei preoccupanti vuoti, non mi sembra contestabile. Il presidente Elia ha ricordato alcune incongruenze in materia di beni culturali e di istruzione. Ma il discorso può farsi più generale. Mi domando – ad esempio – se, entrato in vigore questo testo, dovremmo immaginare di avere 20 (o 21) codici della strada, visto che la circolazione stradale non rientra tra le materie di competenza dello Stato.

Passando alla competenza concorrente (art. 117, comma 3), può constatarsi che si è recuperata la competenza concorrente all'italiana; mentre nel testo licenziato dalla Commissione bicamerale D'Alema il 4 novembre 1997 (all'art. 58, comma 2), si era pensato di introdurre, in luogo dei principi fondamentali, le discipline generali, che avrebbero garantito le regioni meno dei principi fondamentali. Anzi, furono proprio le regioni a chiedere di ripristinare i principi fondamentali.

Resta comunque il fatto che si tratta di una tecnica di riparto oggettivamente problematica, la quale si affida ad una linea di discrimine indeterminata e rigida al tempo stesso: indeterminata, perché la distinzione tra principio e dettaglio non è una distinzione netta (e questo – si badi – anche a prescindere dalla blanda lettura datane dalla nostra giurisprudenza costituzionale); rigida, perché mancano meccanismi che consentano, in presenza di certi presupposti, l'avocazione al centro di taluni interventi.

Seconda questione: i rapporti con l'Unione europea. Il testo al nostro esame – al pari di quasi tutti quelli che lo hanno preceduto dal 1997 in poi – lascia chiaramente trasparire la tendenza alla fuga dalla decisione. Mi riferisco alla duplice circostanza che la disciplina dettata direttamente dalla norma costituzionale (art. 117, comma 5) è estremamente scarna e che, per aspetti molto rilevanti (norme di procedura e potere sostitutivo), essa si limita a rinviare alla legge ordinaria dello Stato. Solo su un punto c'è un miglioramento – a me sembra – sensibile rispetto al passato. Mi riferisco alla disposizione che prevede che la legge chiamata a regolare l'intervento sostitutivo dello Stato debba rispettare il principio di sussidiarietà e – soprattutto - quello di leale collaborazione (art. 120, comma 2, ultimo periodo).

Né si dica che in una materia come questa ci sia poco da scrivere in Costituzione. Per convincersi del contrario è, infatti, sufficiente una lettura, anche frettolosa, degli articoli europei, che, dopo Maastricht, sono stati inseriti nelle Costituzioni tedesca ed austriaca.

96

Terzo punto: la potestà regolamentare. Mi lascia molto perplesso la generale apertura ai regolamenti nelle materie statali e regionali (art. 117, comma 6). Le mie perplessità si riferiscono sia al versante statale che a quello regionale.

Quanto al primo, c'è da chiedersi se, nel quadro del rovesciamento dell'enumerazione, l'apertura – praticamente senza limiti – ai regolamenti dell'esecutivo abbia una giustificazione. Non possiamo, infatti, dimenticare che tutta la riflessione italiana sulla delegificazione, come strumento per superare l'inflazione legislativa che ci affligge, si è sviluppata in un contesto diverso: nel quadro di un sistema caratterizzato dalla competenza generale dello Stato. Ma ad enumerazione rovesciata, quando, cioè, si divisa di attribuire allo Stato un numero limitato di materie, si può ritenere che l'esigenza permanga negli stessi termini? E si può giustificare lo spostamento dell'asse della normazione dal Parlamento al Governo (tagliando completamente fuori dai processi decisionali l'opposizione)?

Sono domande non peregrine. Tanto più se si considera l'incidenza degli elementi maggioritari introdotti nella legislazione elettorale.

Non molto dissimili sono le riserve per quanto riguarda le regioni, nelle quali l'elezione diretta dei presidenti rende particolarmente viva l'esigenza sottolineata dal presidente Pepe: l'esigenza, cioè, di evitare l'emarginazione dei Consigli.

Personalmente sono molto preoccupato di questa deriva. Infatti, anche alla luce delle esperienze che stiamo vivendo in molti settori, non escluso quello universitario, considero una garanzia cui non possa rinunziarsi a cuor leggero che certe discipline vengano adottate dalla rappresentanza popolare in forma legislativa, con la partecipazione dell'opposizione; e non in veste regolamentare, magari dal ministro. Non mi sembra – d'altra parte – privo di significato che nelle esperienze federali europee si preveda in genere che le competenze normative si esercitino in via legislativa. In Germania, ad esempio, per l'attribuzione della potestà regolamentare all'esecutivo, sono stabilite (dall'art. 80 GG) cautele analoghe a quelle che la nostra Costituzione prevede per la delega legislativa.

Quarta questione: l'amministrazione. In questa materia la disciplina proposta presenta un notevole grado di indeterminatezza. Essa, in pratica, si risolve nell'enunciazione di una regola molto radicale – quella della competenza generale del comune – e nella previsione che tale regola possa essere derogata con legge statale o regionale. Vero è che, per effetto della finalizzazione di cui all'art. 118, comma 1, tali leggi non dovrebbero essere il frutto di decisioni politiche assolutamente libere, dovendo trovare la propria ragione giustificativa nell'esigenza di assicurare "l'esercizio unitario" delle

funzioni attratte ad un livello superiore e dovendo obbedire ai " principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Non ci si può, tuttavia, nascondere che una disciplina costruita in questi termini è lungi dal dare certezze adeguate. Ed è, quindi, facile previsione che, qualora entrasse in vigore, darebbe vita ad un contenzioso molto vivace.

Tra l'altro, essa pone la questione del valore da riconoscere alle leggi attualmente vigenti che allocano le funzioni amministrative ad un livello di governo diverso da quello comunale. Manterrebbero la propria efficacia o sarebbero travolte dalla nuova disciplina costituzionale? Nel primo caso, la riforma non produrrebbe effetti apprezzabili; mentre nel secondo rischierebbe di determinare un autentico terremoto istituzionale: spostando a livello comunale tutte – si badi: tutte – le competenze amministrative (in attesa di leggi che, sulla base dei nuovi presupposti costituzionali, le riallochino altrove).

Quinta questione: la sussidiarietà "orizzontale". Si è trattato – com'è noto – di uno dei temi caldi del dibattito, anche se non sempre le prese di posizione da cui questo è stato scandito hanno rivelato una particolare consapevolezza dei problemi sul tappeto. Mi riferisco – ad esempio – alla ricorrente ipotesi di preferire il privato al pubblico, quando il primo assicuri condizioni più favorevoli (o più vantaggiose): ipotesi non fondata sulla "decisione di preferenza" a favore del privato, ma su ragioni di efficienza che non hanno molto a che vedere con la sussidiarietà.

La formulazione offerta in proposito dal testo al nostro esame (art. 118, u.c.) non è particolarmente forte in termini di prescrittività – mettendo capo ad una blanda norma di tipo programmatico – ma, almeno, non cade nell'equivoco di cui s'è appena detto. Quello che resta inesplicabile è perché, nel passaggio dal testo elaborato dalla Commissione affari costituzionali della Camera a quello licenziato, sia scomparso il riferimento alle autonomie funzionali (i cui nessi con la sussidiarietà orizzontale non possono sfuggire).

Sesta questione: il potere sostitutivo. Dell'opportuna previsione in forza della quale le leggi che disciplinano il potere sostitutivo debbono fondarsi sui principi di sussidiarietà e di leale collaborazione si è già detto. Qui quello che va sottolineato è che la disciplina generale dei poteri sostitutivi (art. 120, comma 2) non costituisce un modello di trasparenza. Incongruo appare, in particolare, nel suo contesto, il recupero della *Bedürfnisklausel* di cui all'art. 72 GG. Il quale sembrerebbe evocare, non tanto il potere sostitutivo che noi conosciamo (temporanea sostituzione di un ente che non eserciti una competenza ad esso spettante), quanto una sorta di *konkurrierende Gesetzgebung*, la quale – com'è noto – determina uno spostamento della titolarità della competenza. Senonché, rispetto a questa possibile

98

lettura resta l'incongruenza dell'aver riconosciuto il potere predetto al Governo e non allo Stato. E', infatti, evidente che la tutela dell'unità giuridica od economica e quella dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali possono richiedere interventi legislativi (non disponibili dal Governo della Repubblica).

Ultimo punto: il Consiglio delle autonomie locali. A questo riguardo, la mia valutazione è scissa. Mi sono molto rallegrato quando ho preso atto del recupero dell'istituto (art. 123 u.c.), il quale era presente nella Bozza Amato (che aveva mutuato l'idea dall'elaborazione del gruppo coordinato da Mariucci), ma è poi caduto in sede di riforma dell'autonomia statutaria.

Quello che non trovo soddisfacente è che il progetto al nostro esame sembri limitare il ruolo dell'organo, ad esso attribuendo esclusivamente funzioni consultive. Preferibile sarebbe stato riconoscere al collegio un ruolo più incisivo (o, comunque, incoraggiare gli statuti regionali a farlo). Allo stato, l'unico modo per evitare che la disciplina di cui al progetto limiti inopportunamente l'autonomia statutaria delle regioni mi sembra costituito dall'interpretazione larga della "consultazione", che potrebbe essere considerata comprensiva anche dei pareri "vincolanti" (i quali – com'è noto – sono espressione di poteri di codecisione). Mi rendo conto che la soluzione ha il sapore di un *escamotage*. Ma, senza questa forzatura, l'introduzione del Consiglio delle autonomie locali verrebbe privata di gran parte delle sue potenzialità.

CESARE PINELLI (*)

Innanzitutto, ritengo che di questo testo sia fortemente auspicabile l'approvazione per una ragione che ha a che vedere con il processo di riforma costituzionale delle autonomie, così come si è snodato in questa legislatura.

Chi ripercorra i lavori della Bicamerale, si renderà conto subito come lo scoglio più forte, che poi ha trovato una soluzione felice per quanto riguarda tutto il tema, è stata la questione del Senato.

Allora, è evidente che se si fosse ritornato su questo punto, si sarebbe arrivati immediatamente ad un *impasse*, che avrebbe significato la vanificazione di ogni sforzo di riforma in questa legislatura.

Il testo Amato si era impegnato, appunto, ad evitare di affrontare questo tema in modo che, in un secondo momento, proprio alla luce del disegno costituzionale introdotto con questo testo, sarebbe stato quasi inevitabile discutere sulla questione della seconda camera.

Credo che le cose siano andate così e, in questo caso, in linea di principio, la posizione personale è quella di un auspicio per una approvazione. Ciò evidentemente non vuol dire che non si possano muovere delle riserve, ma, a questo punto, saranno di congruità interna al testo e non di altro genere.

Si possono fare delle osservazioni di natura estetica. Infatti, vi sono dei punti dove si avverte che la trattativa è arrivata proprio fino al testo scritto. Basti pensare, ad esempio, ai riferimenti alle materie su cui ci può essere l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Un altro punto che vorrei sottolineare e che ha a che vedere con l'intervento di Luciano Vandelli riguarda l'art. 120. Questa, però, è una valutazione, dal mio punto di vista, positiva del testo e non negativa. Vorrei far notare, infatti, che quando il testo dice: "La regione non può limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale", si deve intendere il diritto al lavoro delle persone e non dei cittadini soltanto.

Questo lo si può desumere sia da un dato testuale, cioè dal precedente riferimento al divieto di limitare la circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, sia dal fatto che l'attuale testo dell'art. 120 lo indichi esplicitamente. Il fatto che non possa porre dei limiti alle persone, vuol dire che oltre ai cittadini, si fa riferimento agli stranieri.

(*) Revisione del testo operata dalla redazione.

Mi chiedo, in particolare, cosa si voglia dire con "favoriscono". Tutti conoscono la parola "favorire", ma in quali forme si estrinsecherà questo favore degli enti per l'autonoma iniziativa dei cittadini non è chiaro e, quindi, vale la pena di effettuare una minima riflessione su questo.

Un altro punto è quello della sostituzione. Si può dire che la sostituzione del Governo si presti a piccoli rilievi, che forse saranno noti. Dunque, l'art. 117 ed alcuni commi in particolare dicono che le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, "provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e atti comunitari rispetto alle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienze".

Poi, si dice, all'art. 6 "il Governo può sostituirsi ad organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nel caso di mancato rispetto di normativa comunitaria. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e leale collaborazione."

A parte il fatto di ripetere due volte la stessa norma: c'è un caso in cui si afferma che la legge dovrebbe orientarsi sulla base dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione ed un altro in cui si fa riferimento semplicemente ad una riserva di legge.

Un punto che ritengo particolarmente rilevante è quello del rapporto fra perequazione e livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. E' chiaro che vi è una connessione tra le due cose: se non si ha una garanzia minima di perequazione, non si può neanche pensare a livelli essenziali, nel senso di ritenere perlomeno, come diceva giustamente Elia, che la parola "essenziali" differisca dalla parola "minimi". Ciò perché la parola "essenziali" ha a che vedere anche con la qualità e, comunque, comprende la parola "minimi"; dunque, non si può pensare ragionevolmente solo a livelli minimi.

Il fatto che in questo testo si abbiano varie ipotesi al riguardo potrebbe essere frutto di un compromesso, ma, come cercherò di dimostrare, non perché vi sia veramente una coesistenza o, meglio, una difficile coesistenza fra possibilità diverse.

Il primo tipo di ipotesi è quello che si ricava dall'attribuzione di potestà legislativa allo Stato (perequazione delle risorse finanziarie nel senso generale) con determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio.

La seconda possibilità è quella che si ricava dalla riforma dell'art. 119. Qui si hanno delle differenze rispetto a quanto traspare in ordine all'attribuzione di potestà legislativa esclusiva allo Stato.

Infatti, in realtà, si parla di un fondo perequativo che ha a che vedere con i territori con minore capacità fiscale per abitante. Ora, questa è soltanto una delle possibili voci della perequazione perché poi c'è l'altra, che riguarda non il fatto che una regione sia particolarmente piccola, ma che sia particolarmente povera. Si tratta, quindi, di un equilibrio strettamente economico.

Questo nel testo della Bicamerale era abbastanza chiaro. Infatti, dal testo della Bicamerale ed anche dai lavori precedenti, traspariva la previsione dei fondi perequativi, a livello regionale, sia in riferimento alla capacità fiscale per abitante, sia a condizioni di particolare povertà, ossia di una capacità produttiva di fatto minore rispetto alle altre regioni, a prescindere dal numero degli abitanti.

Concordo pienamente con l'interpretazione iniziale di Cerulli Irelli rispetto alla scissione.

L'interpretazione è la seguente: in relazione alla promozione dello sviluppo economico della coesione e della solidarietà sociale, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (cose che hanno a che vedere strettamente con la garanzia dei livelli minimi) lo Stato destina risorse aggiuntive. Quindi, giustamente, Cerulli dice che queste risorse sono aggiuntive rispetto al fondo perequativo. Posso essere pienamente d'accordo perché il comma precedente dice: "Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti, consentono a comuni e così via di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Pertanto, chiusa questa partita, poi si può dare di più con queste risorse aggiuntive, che non hanno nulla a che vedere con il fondo.

Mi sembra chiaro che questo è un secondo modo di vedere il rapporto fra perequazione e garanzia dei livelli minimi delle prestazioni da garantire a tutti i cittadini.

Mentre il primo modello, che compare nella parte relativa alle attribuzioni di potestà legislativa esclusiva dello Stato, ha palesemente dietro di sé tutta la prima parte della Costituzione; al contrario questo secondo modello è basato su un modo completamente diverso di vedere questo rapporto.

Virtualmente, poi, si potrebbe individuare un terzo modo di guardare a questo stesso problema, che è presupposto dall'articolo sulla sostituzione. Quando si dice: "Il Governo può sostituirsi quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica ed economica e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", vuol dire che non c'è una determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in via preventiva, stabilita da legge dello Stato, e/o attraverso il meccanismo finanziario della perequazione. In questa ipotesi, quindi, addirittura la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni costituisce

una sorta di dato di risulta. Vale a dire, se i livelli essenziali delle prestazioni non sono tutelati, allora interviene lo Stato.

FRANCO PIZZETTI

Preliminarmente desidero sottolineare che il poco tempo trascorso fra la approvazione da parte della Camera del testo su cui stiamo discutendo e questa nostra riunione non mi ha consentito un esame approfondito di queste norme e del disegno complessivo che da esse emerge.

E' ben vero, infatti, che il testo nel suo complesso si basa sostanzialmente sul disegno di legge governativo di modifica del titolo V della Costituzione presentato, su proposta dell'allora Ministro delle Riforme costituzionali Giuliano Amato, dal primo Governo D'Alema.

Esso tuttavia ha subito molte importanti modificazioni in sede di esame parlamentare legate: a) al fatto che il testo approvato dalla Camera è comunque il risultato dell'unificazione anche di molte proposte di legge di iniziativa parlamentare; b) al fatto, già ricordato molto bene da Vandelli e da Cerulli Irelli, che la Camera ha tenuto molto conto delle indicazioni date dal sistema regionale e delle autonomie locali; c) al fatto che anche nel corso della stessa discussione in Assemblea sono state assunte decisioni importanti, ora sopprimendo o modificando profondamente norme già approvate in sede di Commissione, ora introducendo nuove norme e disposizioni non presenti invece nel testo così come licenziato dalla Commissione.

Specialmente l'ultimo fenomeno, quello cioè relativo alle modifiche intervenute nel corso stesso della discussione in Assemblea, mi obbliga a rinunciare in questa sede a un'analisi tecnicamente molto approfondita, proprio perché, come ho detto, non mi è stato ancora possibile fare un esame adeguato di tutte le modifiche man mano intervenute e, soprattutto, del disegno complessivo che caratterizza ora questo complesso normativo.

In questo senso mi scuso se le mie riflessioni non saranno altrettanto approfondite di quelle utilissime, svolte non solo nelle relazioni introduttive ma anche negli interventi degli altri colleghi che già sono riusciti a fornire a questa nostra discussione elementi molto significativi di analisi e di riflessione.

Fatta questa doverosa premessa, vorrei innanzitutto richiamare l'attenzione sul fatto che l'approvazione da parte della Camera di questo testo presenta comunque due aspetti istituzionalmente molto importanti.

Il primo aspetto riguarda il fatto stesso che si sia giunti ad approvare in un ramo del Parlamento un testo di modifica organica di una parte importante e strategicamente cruciale del nostro sistema costituzionale.

Il secondo aspetto riguarda il fatto che a questo si è giunto attraverso un processo che ha coinvolto profondamente anche il sistema delle regioni e delle autonomie locali secondo modalità e con risultati che Vandelli ha con lucidità e minuziosa attenzione richiamato nella sua relazione.

Entrambi questi aspetti presentano luci ed ombre, ma meritano comunque molta attenzione.

Per quanto riguarda il fatto che si sia giunti ad approvare, almeno in un ramo del Parlamento, un testo organico di riforma di un intero titolo della Costituzione la valutazione da fare deve essere necessariamente articolata.

Per un verso, infatti, non si può non considerare positivamente che dopo molti e molti tentativi, tutti abortiti, di condurre in porto un processo di riforma della Costituzione che il nostro Parlamento ha iscritto all'ordine del giorno da circa venti anni, si sia giunti ora almeno ad approvare, sia pure in prima lettura e in un ramo soltanto delle Camere, il testo di una riforma organica anche se limitata al solo titolo V della parte seconda della Costituzione.

Per un altro verso però non si possono tacere almeno due perplessità.

La prima riguarda il fatto che esso, proprio perché limitato al titolo V non può risolvere i complessi problemi legati ai riflessi che una riforma in senso più accentuatamente federale del nostro sistema costituzionale deve necessariamente avere anche rispetto al ruolo e alla composizione stessa del Parlamento, da un lato, al ruolo, alla composizione, alle modalità di funzionamento della Corte costituzionale, dall'altro.

La seconda perplessità riguarda il fatto che il passaggio da un metodo che, dopo il fallimento della seconda Commissione bicamerale, sembrava ormai orientato a introdurre modifiche costituzionali di volta in volta limitate a punti specifici del sistema, così come ha fatto la legge cost. n. 1 del 1999, a un metodo più tradizionale, orientato a introdurre modifiche dotate di una più ampia organicità, così come accade con questo testo, può sembrare contraddittorio.

Ci si può chiedere infatti come sia possibile registrare nel corso di una medesima legislatura: a) il fallimento di un processo ispirato all'obiettivo di riscrivere un'intera parte della Costituzione; b) il passaggio a un metodo orientato invece a incidere con riforme limitate e apparentemente frammentarie ma di forte impatto sistemico; c) il ritorno ora a un metodo ispirato nuovamente all'esigenza di modifiche dotate di organicità e completezza, sia pure nei limiti di un titolo soltanto della Costituzione.

Sembra giusto tuttavia superare con decisione questa problematica. Infatti essa, per quanto suggestiva e utile a consentire anche in futuro una lettura più attenta delle vicende in atto, non serve ora a valutare correttamente il significato che ha l'approvazione da parte della Camera del testo di cui stiamo discutendo.

In realtà occorre riconoscere che questo testo si presta altrettanto bene ad essere considerato come una ripresa di un metodo orientato a procedere per riforme organiche e dotate di intrinseca coerenza (così come si voleva fare in massimo grado con il sistema delle bicamerali) o ad essere considerato invece come la continuazione del metodo delle riforme settoriali e parziali, ma di alto valore sistemico (così come si è fatto con la legge cost. n. 1 del 1999).

Quello che conta davvero è che comunque questo testo rappresenta in ogni caso un passo in avanti importante sul terreno della stabilizzazione costituzionale del nostro sistema politico e istituzionale.

Esso infatti, per un verso consente di collocare in un quadro di maggiore coerenza sistemica la stessa importante innovazione già introdotta dalla legge cost. n. 1 del 1999; per un altro verso consente in misura significativa di dare copertura costituzionale, e quindi stabilità costituzionale, a una parte ampia del processo di riforma intervenuto in questi anni a livello di legislazione ordinaria grazie a quelle che ormai tutti indichiamo come le leggi Bassanini.

Da questo punto di vista credo che si debba concordare con Vandelli quando sottolinea che questo testo si inserisce comunque in un processo in corso (e dunque non costituisce certamente il punto di arrivo finale di una mitica e probabilmente impossibile "grande riforma" ma costituisce in ogni caso una tappa molto importante di un complesso processo di riforma in atto nel nostro Paese).

Questa considerazione trova poi un'ulteriore rafforzamento nell'altro aspetto caratteristico di questo testo, quello di essere appunto anche il risultato di un rapporto "forte", in qualche modo istituzionalizzato e in ogni caso politicamente e istituzionalmente dichiarato e organizzato, fra il Governo, il Parlamento e il sistema delle autonomie locali e delle regioni.

Anche da questo punto di vista si deve riconoscere che la vicenda di cui ci stiamo occupando costituisce una tappa particolarmente significativa di un'evoluzione nei rapporti tra Stato e sistema regionale e locale che ha caratterizzato in modo rilevante questa legislatura e che, attraverso il sistema delle Conferenze da un lato, quello della Commissione bicamerale presieduta da Cerulli Irelli dall'altro, ha consentito che tutto il processo riformatore, che si è sviluppato nell'ambito del nostro ordinamento amministrativo e del

nostro sistema di articolazione dei governi centrali, regionali e locali, sia stato un processo condiviso e "partecipato".

A me sembra che questo aspetto sia particolarmente importante e soprattutto sono convinto che il fenomeno che ha condotto, anche attraverso l'istituzionalizzazione e il rafforzamento del sistema delle Conferenze, a realizzare un processo riformatore sostanzialmente condiviso abbia già determinato profonde modifiche nel funzionamento del nostro sistema costituzionale.

Adesso il fatto che un metodo analogo sia stato in concreto seguito anche per quanto riguarda il processo di revisione costituzionale che ha condotto all'approvazione del testo che stiamo esaminando mi pare particolarmente importante.

Assistiamo infatti all'instaurarsi di un rapporto più forte e più diretto tra il sistema delle regioni e delle autonomie e il Parlamento stesso e ciò, se certo non basta a considerare il sistema complessivo sufficientemente stabilizzato, sicuramente aiuta ad avvicinarci all'obiettivo di un'organizzazione costituzionale più coerente con un rafforzamento del ruolo delle regioni e dei governi locali.

Queste valutazioni complessive sembrano sufficienti a far considerare la riforma approvata dalla Camera di particolarissima importanza, specialmente nell'attuale contesto del nostro Paese. Né esse possono essere messe in crisi dal fatto che, in conformità all'abitudine, molto forte in Italia, a considerare del tutto possibile rinunciare ad ogni coerenza tra la "politica declamata" e quella "praticata" larga parte della Camera abbia votato contro a queste norme.

Questa riforma infatti, sia per il metodo seguito, sia per le caratteristiche stabilizzanti che ha tanto per quanto riguarda la legge cost. n. 1 del 1999 che per quanto riguarda la riforma amministrativa e ordinamentale, assume oggi il significato di un "ponte" essenziale fra un "prima" (il sistema costituzionale e ordinamentale che è entrato in crisi già da almeno dieci anni) e un "dopo" (quella che, malgrado le molte innovazioni di fatto e di diritto che hanno segnato il decennio e particolarmente l'attuale legislatura, non appare ancora compiutamente realizzata).

Detto questo, e ribadito dunque che si considera oggettivamente molto importante che questo testo possa completare il suo *iter* in entrambe le Camere in tempo utile per poter essere approvato definitivamente prima della fine della legislatura, non si può non riconoscere che le norme approvate presentano comunque limiti significativi, tali da imporre di ribadire fin da ora e con la massima forza possibile che esso non può in ogni caso essere considerato come il punto terminale della riforma in senso federale del nostro Stato ma solo come una tappa, importante ma certo non conclusiva, di un

processo riformatore che potrà, e forse dovrà, riguardare anche questo stesso medesimo testo.

Infatti, come si è già ricordato, con queste norme restano irrisolti alcuni nodi importanti per un sistema a carattere federale ben organizzato: nodi fra i quali quelli relativi alla composizione e alle funzioni del Parlamento, da un lato, alla composizione, alle competenze e alle modalità di funzionamento della Corte costituzionale e in genere delle strutture di garanzia dall'altro, sono certamente i più rilevanti. Inoltre questo testo presenta al suo interno anche parecchi aspetti problematici che potranno, anche in un immediato futuro, giustificare un'ulteriore riflessione.

Già i colleghi intervenuti, e gli stessi relatori, hanno sottolineato molte questioni e nodi interpretativi e applicativi che meritano, e ancor più meriteranno in futuro, ad approvazione definitiva intervenuta, riflessioni anche orientate anche alla ricerca di coerenti soluzioni in sede di applicazione.

Anche io vorrei qui proporre, per quanto mi riguarda, alcune prime considerazioni, utili forse anche per una più approfondita riflessione futura.

Gli aspetti sui quali vorrei soffermarmi sono essenzialmente due. Il primo, di carattere più generale, relativo al modo col quale sono ripartite le competenze tra Stato e regioni e, soprattutto, sono definite le fonti regionali. Il secondo, più specifico ma molto importante, che riguarda la ripartizione di competenze e i rapporti tra Stato e regioni nel contesto del più ampio rapporto tra l'Italia e l'Unione europea.

Per quanto riguarda la prima questione, quella cioè relativa alla ripartizione delle competenze fra Stato e regioni, da un lato, il sistema delle fonti regionali e locali, dall'altro, mi pare che si possa dire che in queste norme vi è, al medesimo tempo, molto di vecchio e molto di nuovo.

La parte "vecchia" riguarda indubbiamente il fatto che si è mantenuto il criterio di ripartire le competenze attraverso elenchi di materie. E' ben vero che, facendo propria (e quindi dando ad essa piena copertura e stabilità costituzionale) la tecnica adottata dalla legge n. 59 del 1997 si elencano le competenze dello Stato (distinguendo tra quelle di carattere esclusivo e quelle di carattere concorrente) e si stabilisce poi che tutto quanto non ricompreso in tali elenchi si deve considerare di competenza delle regioni. E' anche vero però che: a) in primo luogo la tecnica adottata è più complessa di quelle seguita dalla legge n. 59 del 1997 giacché non si limita a elencare soltanto le competenze dello Stato ma distingue fra competenze esclusive e competenze concorrenti (queste ultime formalmente non incardinate né sullo Stato né sulle regioni ma

contemporaneamente su entrambi, ciascuno per la sua sfera di competenza), il che complica non poco il disegno complessivo; b) la legge n. 59 del 1997, operando a Costituzione invariata, non poteva non muoversi nella logica della individuazione delle competenze per materie, mentre il testo che si esamina, in quanto normativa di rango costituzionale, avrebbe potuto anche cercare nuove e più moderne tecniche di distinzione delle competenze fra i diversi livelli di governo e di legislazione.

Tenendo conto che il problema della individuazione delle competenze fra i diversi livelli di governo e di legislazione esistenti nei sistemi federali o comunque nei sistemi complessi (a partire dalla stessa Unione europea) rappresenta oggi il problema più rilevante e più delicato fra quelli che caratterizzano tutti questi sistemi, ci si sarebbe potuto attendere che la tecnica adottata fosse più "moderna". Soprattutto ci si sarebbe potuto attendere che si desse la dovuta rilevanza a due criteri oggi particolarmente importanti: a) quello della individuazione delle competenze per funzioni e non per materie; b) quello della flessibilità nella ripartizione stessa delle competenze.

In particolare la flessibilità appare un elemento oggi essenziale se si vuole dare un senso al principio di sussidiarietà: questo principio infatti non ha particolare rilevanza in un quadro statico, quale quello legato alla ripartizione delle competenze per materie (in questo contesto infatti esso diventa solo elemento per la ripartizione rigida delle competenze) mentre può avere ed ha un significato forte in un sistema dinamico, quale quello di una ripartizione di competenze per funzioni (in questo contesto infatti esso può diventare un criterio utile per individuare non solo la competenza ma anche, e prima ancora, l'oggetto stesso e le modalità della funzione in concreto da esercitare).

Da questo punto di vista, dunque, e per questa parte il testo in esame lascia non poco delusi. Non solo: esso, proprio per la tecnica adottata, potrà essere fonte anche di non pochi problemi in sede di concreta applicazione. Basta scorrere infatti i due elenchi delle competenze esclusive e delle competenze concorrenti dello Stato per rendersi conto della difficoltà che si potrà incontrare a definire in concreto l'ambito delle une e delle altre, senza contare che il concetto stesso di competenza concorrente, qui ripreso nella tradizione italiana (e non, come già ha ricordato D'Atena, nella concezione tedesca) potrà essere fonte di possibili compressioni ora del ruolo dello Stato ora del ruolo delle regioni, così come già si è verificato in passato nel quadro dell'attuale Costituzione.

Detto questo, occorre anche dare atto che in questo testo non mancano comunque elementi di flessibilità significativi per quanto riguarda talune competenze legislative, sia esclusive che concorrenti. In taluni casi sono infatti previste forme di coordinamento e di intesa

fra Stato, regioni, enti locali che consentiranno molta flessibilità in sede di attuazione (si veda, ad esempio, quanto previsto dall'art. 4 comma 3 con riferimento alle lettere b) e h) dell'art. 1 e alla tutela dei beni culturali, nonché quanto previsto dall'art. 3 ultimo comma per quanto riguarda accordi e intese tra regioni e altri Stati o enti territoriali interni ad altri Stati). Inoltre, specialmente per quanto attiene agli ambiti di competenza delle fonti sublegislative, e in particolare dei regolamenti degli enti locali, è dichiaratamente adottato il principio funzionale: si stabilisce infatti che a questi enti spetta il potere regolamentare per la loro organizzazione e per lo svolgimento delle funzioni loro attribuite (cfr. art.3 quart'ultimo comma).

Resta fermo tuttavia che la ripartizione delle competenze, così come prevista da queste norme, non pare essere molto convincente, tanto più se la si valuta nel quadro di un principio di sussidiarietà che oggi si considera comunque, anche quando esso non è affermato esplicitamente, come il criterio guida nella moderna organizzazione dei sistemi istituzionali complessi. Proprio in questo senso va sottolineato anche il fatto, allo stesso tempo "significativo" e "strano", che in questo testo al principio di sussidiarietà c.d. verticale si fa riferimento, con formula peraltro non chiarissima, solo all'art. 4 comma primo per quanto riguarda l'individuazione delle competenze amministrative dei comuni rispetto a quelle che possono essere conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato è all'art. 6 per quanto riguarda i criteri ai quali dovrà ispirarsi la legge che disciplinerà il potere sostitutivo dello Stato (potere questo che, a sua volta, è definito in termini né chiari né facili da accettare). Per quanto riguarda, poi, il principio di sussidiarietà c.d. "orizzontale" esso è richiamato solo nella formula piuttosto difficile da applicare contenuta nell'ultimo comma dell'art. 4; il che riconferma ulteriormente la sostanziale marginalità che questo principio o criterio svolge nel quadro di questa riforma.

In ordine poi al sistema delle fonti non si può tacere il fatto che questo testo interviene a disciplinare anche il sistema delle fonti regionali sublegislative: il che, forse, fa sì che esso in qualche modo si sovrapponga alla competenza che in questo ambito la legge cost. n. 1 del 1999 assegna allo statuto regionale. E' vero che la formula contenuta nell'art. 2 quart'ultimo comma secondo la quale "la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle regioni" mentre "la potestà regolamentare spetta alle regioni in ogni altra materia" deve essere letta come una riserva di regolamento regionale e non come un obbligo delle regioni a regolamentare, ma è vero anche che il raccordo tra questa norma e gli statuti da emanare ai sensi della legge cost. n. 1 del 1999 porrà pur sempre un qualche problema in ordine al fatto se lo statuto è tenuto a

prevedere tale potere regionale o possa invece, escludendolo implicitamente o esplicitamente, far valere la legge regionale anche per la competenza altrimenti propria del regolamento. In questo senso mi pare che le riflessioni esposte su questo punto da D'Atena siano assai importanti e tali comunque da segnalare sicuramente uno dei tanti aspetti problematici di questa normativa.

Sempre in ordine al raccordo tra queste norme e il sistema delle fonti regionali non si può nascondere una certa perplessità rispetto a quanto contenuto nell'art. 7 del testo, laddove si prevede che gli statuti regionali debbano disciplinare il Consiglio delle autonomie locali "quale organo di consultazione tra la regione e gli enti locali". Non c'è dubbio che si tratta di una norma che, modificando il testo dell'art. 123 Cost. così come già modificato dalla legge cost. n. 1 del 1999 dimostra in modo palpabile il legame forte, e di carattere davvero "processuale", che vi è fra questa riforma e quella anticipata nella richiamata legge costituzionale; ci si può chiedere però quale sia il significato effettivo che questa norma ha: se cioè essa imponga che comunque lo statuto preveda e disciplini questo Consiglio o se imponga anche che a questo Consiglio non possano essere attribuite altre funzioni rispetto a quelle indicate. In ogni caso è evidente che si tratta di una disposizione che incide direttamente sulla fonte statutaria, con un tecnica formalmente ineccepibile (perché norma costituzionale) ma sostanzialmente poco apprezzabile (perché impone nuovi vincoli a una fonte la cui competenza, e quindi anche il cui valore autonomistico, era stato oggetto di un intervento costituzionale finalizzato appunto a irrobustire l'aspetto istituzionale del federalismo all'italiana e il ruolo della fonte più importante attribuita in questo contesto alle regioni).

Venendo infine a toccare l'ultimo punto sul quale vorrei fare qualche riflessione, quello relativo cioè al raccordo che questo testo istituisce fra il nuovo sistema che esso delinea e il sistema comunitario nel quale l'Italia è inserita, vorrei segnalare taluni problemi specifici, alcuni dei quali legati a "omissioni" che dovranno in futuro essere colmate e altri a "previsioni normative" che in futuro potranno essere difficili da applicare.

Fra le "omissioni" la più importante è certamente l'assenza di qualunque norma che disciplini, anche solo in termini generali, il ruolo delle regioni nella fase ascendente della partecipazione dell'Italia alle decisioni comunitarie. Su questo terreno tanto il d.lg. n. 281 del 1998 quanto le recenti leggi comunitarie hanno fatto passi avanti molto significativi, così come, specialmente nell'ambito delle sessioni comunitarie della Conferenza Stato-regioni tenute nel corso degli ultimi anni, si sono avute applicazioni molto incisive di queste normative. Inoltre che la partecipazione dei livelli di governo regionali

sia importante anche nel più generale contesto comunitario è chiaramente indicato dalle molte rilevanti esperienze fatte in questi anni dai Lander tedeschi e austriaci, dalle Comunità belghe, dalle Comunità autonome spagnole. Stupisce non poco dunque che questa tematica, strategica oggi e ancor più importante domani, sia completamente trascurata nel testo approvato.

A voler essere "ben pensanti", si potrebbe ritenere che ciò sia dovuto alla volontà di non irrigidire in schemi costituzionali fenomeni che richiedono necessariamente di potersi adattare con flessibilità alle vicende storiche man mano che queste si verifichino. A una tale benevola lettura dell'"omissione" segnalata osta però il fatto che vi sono invece "previsioni normative" dettagliate, anche se di molto complessa interpretazione e attuazione, per tutto ciò che riguarda poi la fase discendente. Fra queste previsioni quella certamente più complessa da interpretare (e di per sé oggettivamente difficile da accettare se non fidando su una sua più corretta "implementazione" futura) è proprio la disposizione contenuta nell'art. 6 laddove si prevede un generale, indiscriminato e eguale potere sostitutivo dello Stato in ordine al mancato rispetto della normativa comunitaria sia da parte delle regioni che da parte delle province, delle cittàmetropolitane e dei comuni. Questa disposizione, difficile da accettare proprio perché parifica le regioni con tutti gli altri enti territoriali (così come parifica il mancato rispetto della normativa comunitaria con il mancato rispetto di ogni normativa pattizia internazionale) indica tuttavia che almeno in ordine alla fase discendente non mancano previsioni puntuali, le quali inoltre assegnano allo Stato poteri forti. Diventa dunque difficile comprendere perché alla fase discendente sia dedicata comunque un'apposita norma di salvaguardia degli obblighi assunti (e dei relativi poteri dello Stato) mentre alla fase ascendente non sia dedicata alcuna norma a tutela del ruolo possibile (ma in realtà sempre più necessario) delle regioni. E' difficile negare che questo sia indice del fatto che si continua a guardare al processo di integrazione comunitaria con occhiali sfocati e con il volto rivolto più ai problemi importanti già postisi a suo tempo nel passato, che a quelli, non meno importanti, che il presente e il futuro pongono oggi.

Ancora: sempre sul terreno dei rapporti tra Stato e regioni rispetto al fenomeno comunitario (e alla individuazione delle rispettive competenze) si deve segnalare la difficoltà nascente dal fatto che ad essi si riferiscono più norme diverse e fra loro non facilmente armonizzabili.

Da un lato, infatti, l'art. 3 al primo comma lettera a) stabilisce che rientri nella competenza esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti tra lo Stato e l'Unione europea; da un altro lato il medesimo articolo, al secondo comma, stabilisce che rientra nella competenza

concorrente la disciplina dei rapporti tra l'Unione europea e le regioni; da un terzo lato, infine, quel medesimo articolo stabilisce all'ultimo comma che "nelle materie di sua competenza la regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali di altro Stato, nei casi e nelle forme disciplinate da leggi dello Stato".

E' evidente che l'armonizzazione di questi tre diversi livelli di disciplina (che, visti dalla parte dello Stato, si traducono in una competenza esclusiva, da un lato; in una competenza a dettare i principi fondamentali, dall'altro; in una competenza a esercitare la riserva di legge statale, infine) potrà dar luogo a difficoltà interpretative e applicative molto forti. Il che, specialmente in un settore così importante e così fortemente strategico per lo sviluppo concreto delle potenzialità collettive del Paese quale è quello del ruolo rispettivo dello Stato e delle regioni nel contesto europeo, non può che lasciare perplessi e persino insoddisfatti.

Mi fermo qui. Per le ragioni espresse all'inizio, e comunque per evidenti motivi di tempo, non è possibile né utile approfondire ulteriormente queste tematiche e men che mai l'analisi complessiva dell'intero testo in discussione.

Credo però che anche questi pochi accenni, specialmente se considerati insieme ai contributi assai più articolati dei colleghi, possano consentire di comprendere quanto sia vero che questo testo, prezioso comunque e la cui approvazione costituirà in ogni caso un passo avanti importante sulla via di un ammodernamento stabile del sistema istituzionale della Repubblica, debba essere visto come una tappa di un processo in atto. Una tappa alla quale dovrà comunque seguire uno sviluppo ulteriore, sia sul piano delle altre riforme costituzionali necessarie a dare maggiore coerenza al sistema complessivo sia sul piano del lavoro, difficile ma indispensabile, che dovrà essere fatto in sede di applicazione della nuova normativa.

ANTONIO RUGGERI

Dato il tempo assai limitato a disposizione di ciascuno di noi, mi limiterò ad enunciare alcune tesi che mi riprometto di argomentare meglio altrove.

Una prima considerazione: la riforma regionale non può che essere una riforma in più tempi. È già stato detto da V. Cerulli Irelli nel suo intervento di apertura e sicuramente ogni persona ragionevole non può che condividere questa enunciazione di metodo o di principio.

Tuttavia, questa riforma, per com'è oggi fatta, rischia di essere zoppa e, quindi, squilibrata, incapace di reggersi e di funzionare. E la ragione è presto detta, dal momento che l'articolato sottoposto al nostro esame presenta carenze nella parte organizzativa, non taciute peraltro dallo stesso Cerulli Irelli, che ha fatto notare il carattere parziale della riforma, talmente gravi da poter compromettere il rendimento complessivo dell'impianto.

Qui, ovviamente, il riferimento è, innanzitutto, alla Camera delle regioni, ma non solo. Non comprendo, ad esempio, la ragione del passo indietro ora fatto rispetto a proposte precedenti in cui si faceva menzione, "costituzionalizzandola", della Conferenza permanente Stato-regioni, mentre considero assolutamente insoddisfacente e pericolosamente ambigua la previsione di un'eventuale presenza (sempre che ritenuta opportuna da parte dei regolamenti parlamentari) degli enti autonomi nella Commissione per le questioni regionali. Né meno incerta è la formula relativa al Consiglio delle autonomie locali ridotto a mero organo di consultazione.

L'idea complessiva che invece io mi sono fatto, con riferimento alla parte organizzativa, è molto diversa e, tuttavia, richiederebbe per essere concretata di ben più corpose ed incisive innovazioni rispetto a quelle ora prefigurate. Per esempio, a livello regionale, ancora meglio si potrebbe fare, al fine di dar modo alle autonomie territoriali minori di inserirsi fattivamente nei processi decisionali, strutturando le Assemblee regionali quali organi bicamerali ed assicurando così una partecipazione graduale delle autonomie stesse alla formazione delle decisioni di indirizzo. Chiaramente, dalla prospettiva ora adottata, il Senato dovrebbe essere trasformato in Camera delle (*sole*) regioni, evitando pertanto che al suo interno si abbia una rappresentanza eterogenea, logorata da sfibranti tensioni e competizioni tra gli stessi soggetti di autonomia. In ogni caso, mi parrebbe assolutamente necessario fare finalmente chiarezza scegliendo tra "municipalismo" e "regionalismo".

Di tutto ciò, ad ogni buon conto, non siamo oggi chiamati a discutere, dal momento che il progetto sottoposto al nostro esame aggira disinvoltamente questi nodi cruciali della organizzazione complessiva della Repubblica, non prendendo partito in modo chiaro per alcun "modello". Dubito, anzi, che un "modello", quale che sia, emerga dall'articolato in esame.

Si può, infatti, dire che il progetto presenta delle formule ambigue per un verso, ridondanti per un altro, comunque suscettibili di dar vita a defatiganti discussioni tra gli esperti e controversie tra operatori politico-istituzionali circa la sua stessa essenza ed il complessivo orientamento da esso impresso all'esperienza. Anche C. Pinelli ha, poc'anzi, opportunamente invitato a fermare l'attenzione su alcune formule che sembrano idonee a sovrapporsi almeno in parte tra di loro, mentre altre appaiono francamente contraddittorie e, comunque, difficilmente componibili ad unità. Formule, perciò, che, come dicevo, potranno alimentare ed accrescere il "tasso" dei conflitti politico-istituzionali, dando vita ad un contenzioso ancora più fitto ed aspro di quello che si è fin qui avuto davanti alla Corte costituzionale, sulla quale alla fin fine si scaricheranno non poche tensioni, di cui, almeno in questa fase delle vicende del nostro regionalismo, non si avverte proprio il bisogno.

Per esempio, già il nuovo articolo 114 esordisce con una formula, che sembra poco comprensibile, laddove fa un riferimento alle regioni ed agli alti enti, qualificandoli tutti come enti autonomi, con propri *statuti*, poteri e funzioni.

Ora, è a tutti noto che quella statutaria è una potestà essa stessa, sicché la menzione della potestà in parola accanto a poteri e funzioni in genere non si riesce invero a comprendere.

Si aggiunge poi: "...secondo i princìpi fissati dalla Costituzione". Sennonché anche tale formula si espone a non pochi rilievi, dal momento che "illude" – se così posso dire – le autonomie territoriali minori, dando da pensare che esse siano state finalmente innalzate alla stessa dignità costituzionale delle regioni, laddove è successivamente chiarito che così non è, riposando il fondamento dell'autonomia comunale e provinciale, quanto alle "funzioni fondamentali" (aggettivo qualificativo, che risulta assolutamente incomprensibile), sulla legge statale. Quanto, invece, alle funzioni "non fondamentali", di cui ancora una volta non si conosce la consistenza, pare che l'autonomia degli enti in parola debba risultare fondata sulla legge regionale, una volta che la si consideri rientrante nella formula-contenitore della potestà esclusiva delle regioni stesse.

Con riferimento, poi, all'impianto complessivo, F. Pizzetti ha detto delle cose assolutamente egregie e condivisibili: si tratta sicuramente di un impianto eccessivamente rigido. Ahimè, vorrei

aggiungere che si perpetua, in tal modo, la rigidità della Costituzione del '48, soprattutto nella parte riguardante il riparto di competenze e materie.

Tralascio, per il momento, la ormai stanca questione relativa al mantenimento dell'autonomia speciale quale autonomia appunto propria solo di alcune regioni, nella quale chi vi parla ormai più non crede, tranne con riferimento a particolarissime situazioni che la giustificano, segnatamente per le regioni di confine (altro è, invece, il riconoscere a *tutte* le regioni una potenziale condizione di "specialità", sulla base di un meccanismo flessibile, di cui dirò tra un momento).

Ci si può chiedere, però, con riferimento al nuovo articolo 116, se queste ulteriori "forme e condizioni" di autonomia, di cui ora si prefigura la esistenza anche per altre regioni, in cosa mai potranno consistere, *sul piano della normazione*, se non nella trasformazione in potestà primaria di quella concorrente, per le materie a quest'ultima assegnate, o, ancora, nella "conversione" di alcune materie, di cui alle lett. *l*), *n*) ed *s*), di potestà esclusiva dello Stato in materie di potestà ripartita.

Al di là di ciò, è da verificare se altri spazi possano residuare, anche sul piano amministrativo e finanziario, per l'affermazione di forme e condizioni particolari di autonomia a vantaggio unicamente di alcune regioni. Se ne può, tuttavia, dubitare, nel quadro di un "modello", quale quello ora accolto, che vede complessivamente ribaltata la "logica" spartitoria di materie e funzioni tra centro e periferia.

Per quanto riguarda il riparto in parola, considerato nel suo insieme, è già stato fatto notare da A. D'Atena (e da altri) che esso ha a suo presupposto sostanziale la sussistenza di tre livelli di interessi, cui appunto corrispondono tre forme di competenza. E sono: *a*) gli *interessi nazionali*, rimessi alla potestà esclusiva dello Stato; *b*) gli *interessi* che si potrebbero dire *"misti"*, facenti capo alla potestà (non a caso chiamata) "concorrente", e infine *c*) gli *interessi esclusivamente regionali*.

In riferimento a questi ultimi, si può dubitare che le relative materie (non enumerate) possano davvero risultare di notevole consistenza ed ampiezza, sul piano sia quantitativo che (e soprattutto) della qualità, specie se si considera quanto nutriti siano gli elenchi di potestà esclusiva dello Stato e di potestà concorrente.

Al di fuori di alcuni casi, in relazione ai quali sarebbe ingiusto minimizzare il significato dell'innovazione ora introdotta e sui quali anche V. Cerulli Irelli, già prima di questo intervento, aveva opportunamente invitato a fermare l'attenzione, si può dubitare che ci possa essere quell'autentico salto di qualità che le regioni si aspettavano (ed aspettano).

Ad ogni buon conto, sono dell'avviso che il mantenimento di questi tre livelli di interessi e forme di autonomia non terrà nell'esperienza. Pratiche di normazione ed indirizzi giurisprudenziali ormai consolidati insegnano che ogni rigido riparto di competenze, fatto una volta per tutte (in prospettiva formale-astratta), si sfarina all'impatto con la complessità e mutevolezza degli interessi e delle loro qualificazioni.

D'altro canto, lo stesso testo lascia intendere, ma in modo esplicito solo con riferimento ai collegamenti con la Comunità/Unione europea e con la Comunità internazionale, che potranno essere attivati poteri sostitutivi, dei quali, peraltro, come si sa, non può farsi a meno neppure negli ordinamenti federali.

Su tutto ciò, ad ogni buon conto, l'articolato rimane stranamente lacunoso; e, quindi, ancora una volta, c'è il rischio che, di fronte a forme di legislazione che surrettiziamente dovessero manifestarsi e intromettersi in campi che le regioni considerano di loro esclusiva spettanza, si potranno avere non poche incertezze e controversie.

Sono dell'avviso da tempo (ed, ancora di recente, mi è stata offerta l'opportunità di dichiararlo) che la soluzione più adeguata alle esigenze complessive del nostro regionalismo sia piuttosto un'altra, vale a dire quella di rendere quanto più è possibile flessibile il riparto delle funzioni, trattenendo a favore dello Stato unicamente un pugno di materie, cui si ritiene facciano capo interessi autenticamente nazionali. Peraltro, anche questo elenco dovrebbe essere aperto a soluzioni operative esse stesse adeguate alle circostanze (e, perciò, flessibili), nel senso di dar modo allo Stato di assumere l'iniziativa di coinvolgere le regioni nella gestione degli stessi interessi nazionali, ad esempio mantenendo la potestà attuativa che, in punto di principio, costituisce un modulo di collaborazione prezioso per la sua estrema duttilità, anche se nei fatti (almeno prima dell'innovazione "rivoluzionaria" operata dalla Bassanini) non se ne è avuto quell'uso a largo raggio che ci si sarebbe aspettati.

Una volta trattenuto allo Stato un fascio essenziale di materie e competenze, tutto il resto dovrebbe esser immesso in un "paniere" cui le regioni possano liberamente attingere, sul piano della legislazione così come su quello dell'amministrazione, al momento in cui si sentano pronte alla gestione di determinati interessi. Allo stesso tempo, dovrebbe – come dicevo – essere lasciato un largo spazio al criterio o alla "tecnica" della sussidiarietà, la cui previsione dovrebbe essere accortamente corredata di tutta una serie di garanzie procedurali che ne dovrebbero circondare l'esercizio, specie al fine di evitarne un uso complessivamente "irragionevole" e, per ciò stesso, lesivo dell'autonomia.

È ovvio che questo "modello", qui unicamente abbozzato nelle sue linee di fondo, presuppone, per essere funzionale, proprio quella presenza stabile delle regioni in seno agli organi centrali, che invece non c'è. Da tempo mi sono dichiarato dell'idea che ciò che davvero importa non è tanto *trasferire funzioni dal centro alla periferia, quanto trasferire la periferia nel centro*, appunto assicurando quella presenza stabile delle regioni nelle istituzioni governanti, di cui pure qui si è ripetutamente detto.

Assai nebulosa mi sembra, poi, la condizione degli enti infraregionali e, dunque, incerti e confusi i caratteri complessivi dei rapporti fra i diversi livelli istituzionali. Le critiche al riguardo mosse da C. Pinelli sembrano pertinenti e inducono ad una serie riflessione sul grado di maturità cui questo articolato è, nel suo complesso, pervenuto. Si può solo aggiungere a quanto è già stato detto un ulteriore elemento di perplessità: per esempio, l'uso del termine "conferimento" nell'art. 118, comma 2, non sembra in linea con quello che ne fa la legge Bassanini perché esclude espressamente le funzioni *proprie* (ma che il legislatore abbia mutato idea circa il significato del termine suddetto è confermato anche dal disposto dell'art. 3, ult. comma, T.U. n. 267/2000).

Ora, è evidente che le funzioni proprie di comuni e province, una volta appunto riconosciute come tali, non potranno che essere "conferite". Ma, se il conferimento non si riferisce ormai più alle funzioni proprie, che cos'è? Riguarda le deleghe o altro ancora? Inoltre, non è chiaro come avvenga, con quali modalità ed in quali termini, il riconoscimento o la qualificazione di tutte queste funzioni.

Estremamente vaghe ed ambigue, poi, le formule riguardanti i poteri sostitutivi, che evidentemente si potranno avere solo sul piano dell'amministrazione: non tanto perché il soggetto lessicale del nuovo art. 120, comma 2, Cost. è il Governo (si potrebbe, infatti, teoricamente pensare anche ad interventi con atti normativi, quali i decreti-legge), quanto perché è altra la disposizione che espressamente prevede il potere sostitutivo sul terreno della legislazione, peraltro circoscritto – come si faceva poc'anzi notare – ai soli collegamenti con la Comunità internazionale e l'Unione europea.

Piuttosto, estremamente pericolosa mi appare la formula dell'art. 120, ora richiamata, in cui si fa riferimento alla "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica", che spiana la via a favore di interventi del Governo davvero continui, massicci ed imprevedibili.

Può essere poi considerata assai vaga e, anche qui, suscettibile di molte interpretazioni, la prefigurazione di atti regionali con forza di legge, che non mi pare affatto esclusa – come, invece, ritiene V. Cerulli Irelli – dal testo da noi commentato.

Ancora una volta, l'articolato si presenta nel segno dell'ambiguità, dando vita ad un impianto fortemente instabile ed incerto, nulla dicendosi sulla consistenza di queste nuove potestà regionali di normazione, di cui parrebbe darsi per presupposta l'esistenza (non si dimentichi, infatti, che la stessa disposizione concernente i controlli, di cui al nuovo art. 127, tratta dei ricorsi regionali contro leggi o atti aventi forza di legge dello Stato o di altre regioni). Una buona occasione è stata, dunque, sciupata per evitare il ripetersi delle vecchie dispute avutesi con riguardo all'art. 134. Che, poi, meglio si sarebbe fatto (o un domani si farebbe) ad introdurre espressamente atti regionali aventi forza di legge, la cui esistenza parrebbe maggiormente coerente col quadro, già prefigurato dalla Bassanini, di una massiccia devoluzione di poteri alle regioni, è tutto un altro discorso, che tuttavia non può ora farsi con la dovuta estensione. Piuttosto, con riguardo agli atti normativi diversi dalla legge, sento di dover manifestare qualche riserva con riferimento alla tesi, alla quale qui pure si è richiamato A. D'Atena, relativa alla estensione dei poteri regolamentari. Infatti, proprio nel momento in cui alle regioni si conferisce (o, meglio, *si promette* di conferire...) una massa imponente di materie e funzioni, non può pensarsi che le regioni stesse riescano a gestirla adeguatamente col solo strumento della legge. È, dunque, da ritenere che si prefiguri uno spazio assai ampio per le delegificazioni in ambito regionale e, in genere, per le manifestazioni di potere normativo ad opera di organi diversi dal Consiglio. Tutto ciò, ad ogni modo, dovrà costituire oggetto di disciplina (oltre che costituzionale, anche e, forse, soprattutto) statutaria.

L'ultima (ma non per importanza) annotazione, sulla quale non mi sembra di avere sentito nel corso di questo dibattito voci preoccupate, riguarda la transizione dal vecchio al nuovo ordinamento. Un'autentica riforma del sistema, per essere davvero tale, come è stato sostenuto anche prima, richiede anni per essere impiantata. Ma, allora, se così è, perché non dire nulla circa la gestione della transizione?

Questo silenzio può anche esser interpretato nel senso che un testo costituzionale non è (o non sarebbe) chiamato a curarsi di ciò, dovendosene piuttosto fare carico il legislatore ordinario. Ma – temo – può anche essere inteso come una pericolosa forma di evasione da un problema di enorme portata, che non si sa bene oggi come risolvere e che si vuol rimandare per intero al domani. È però chiaro che, prima o poi, i nodi verranno al pettine. Sarebbe bene, a mia opinione, non arrivarci impreparati o, peggio, disorientati circa la via da intraprendere e percorrere.

MICHELE SCUDIERO

La legge di revisione del Titolo V si colloca in un processo di riforma, lo ha detto in particolare Vandelli, che si va sviluppando in più fasi.

Ora, sembra che nell'attuale quadro politico sia praticamente impossibile, facendo i conti con la realtà, procedere in maniera diversa: sicché, quale che sarà poi l'esito finale di questo *iter* parlamentare, il segnale che proviene da questa legge va registrato molto positivamente.

Tuttavia, come è stato anche notato, il senso di questo incontro è quello di cercare di fare maturare delle consapevolezze e anche di indicare, se possibile, qualche linea di perfettibilità, che naturalmente acquista una dimensione diversa a seconda che la si pensi nel più generale processo di riforma o nel procedimento di formazione di questa legge. Infatti, una cosa è ritoccare, rettificare, emendare nel corso di un processo scandito in fasi e, altro è intervenire sul prodotto legislativo ad oggi approvato dalla Camera dei deputati perché gli emendamenti sono destinati a dilatare i tempi della formazione.

Nell'ambito di questa premessa, non si possono non rilevare nel testo di legge appena licenziato dalla Camera alcuni aspetti di difficoltà, che sinteticamente si possono individuare come omissioni, soppressioni, formulazioni criptiche e rinvio a momenti ulteriori di produzione normativa.

Sempre tuttavia ribadendo l'osservazione di partenza, e cioè che vi sono alcune cogenze e non certo, come è stato detto tendenziosamente, di tipo elettoralistico. In particolare, una cogenza forte, è rappresentata dalla portata innovativa della legge n. 59, la quale ha anticipato il capovolgimento del riparto di competenze fra Stato e regioni, implicando così la necessità di dare il sostegno di una previsione costituzionale alle novità che essa ha introdotto.

Questa esigenza è nota ed è stata riconosciuta proprio da chi ha ispirato, sin dall'inizio, il processo avviato immaginando che dovessero, in pari tempo, svolgersi il processo legislativo e quello di modifica della Costituzione affidato alla Bicamerale. Poi, però, questo secondo momento, ritenuto quello portante, è divenuto recessivo; mentre è andato avanti per la via della legislazione ordinaria, sia pure con qualche difficoltà, il processo del federalismo amministrativo, che però si espone a degli interrogativi.

Questa è, dunque, sicuramente una cogenza: bisogna che il Parlamento dia compimento con una normativa di rango costituzionale all'opera che ha messo in moto la legge n. 59.

E' necessario altresì semplificare il sistema dei controlli sugli atti di produzione legislativa regionale, esistendo una connessione con l'esercizio della potestà statutaria delle regioni prevista alla legge cost. n. 1 del 1999. Molto rapidamente, si può dire al riguardo che la possibilità che la legge regionale venga soltanto impugnata dal Governo una volta che sia stata pubblicata, con l'emanazione della fase preliminare del rinvio al Consiglio, può consentire di impostare in termini diversi l'articolazione della figura del referendum sulle leggi della regione. Infatti, la difficoltà oggi nasce dal fatto che vi è una fase di controllo preventivo sulla legge regionale.

Peraltro, come è stato detto, il nodo fondamentale rimane la Camera delle regioni. E se, per corrispondere ad una esigenza fondamentale il processo a tappe, a fasi, *in progress*, va pure bene, bisognerebbe, tuttavia, avere il senso del disegno complessivo cui si mira, chiedendosi quale sia l'obiettivo conclusivo.

Allora, si può dire che l'obiettivo è lo Stato federale, anche se la formula è scomparsa dalla intitolazione della legge e, molto più seriamente e responsabilmente, si parla di modifiche del Titolo V della Costituzione.

Però, se si va verso lo Stato federale, di qualunque federalismo si tratti, il tema della periferia al centro, cui faceva riferimento Ruggeri, è ineludibile, anche se si capisce che attualmente non c'è una volontà negativa in questo senso, ma c'è, invece, una difficoltà di praticabilità politico-istituzionale.

Pur con queste consapevolezze (a parte la necessità di richiamare a qualche coerenza di sistema le varie disposizioni e riconoscendo che ciò potrà avvenire in via interpretativa), non c'è dubbio che, per esempio, risulta abbastanza forte la soppressione dell'art. 124. Sarebbe possibile al riguardo un ampio discorso ricordando che il Commissario di Governo è stato pensato in una organizzazione dell'amministrazione, in cui la funzione amministrativa non era tutta destinata ad essere intestata al potere locale. Il Commissario di Governo esprime, anche altre esigenze, come quella del coordinamento, considerando il fatto che lo Stato conserva delle funzioni amministrative. Ci sarà pur bisogno di un coordinamento tra funzioni statali e funzioni locali a livello regionale? La risposta sembra ancora positiva.

Per quanto riguarda le cripticità, è appena da notare che una normativa di rango costituzionale, che si prefigga di sostituire un intero Titolo della Carta repubblicana, dovrebbe corrispondere al massimo di univocità.

Per fare un esempio, in relazione alle tre forme di potestà legislativa regionale il testo legislativo afferma: "Spetta alle regioni la

potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (art. 117, comma 3).

Ma questa potestà è illimitata o limitata? Se è limitata, da quali vincoli? Si potrebbe replicare che questi si ricavino *a contraris* dal fatto che nel terzo comma si definisce la potestà concorrente. Dunque, questa configurazione della potestà esclusiva regionale non è espressa nel testo, ma si deve dedurre. Peraltro, giacché sono in questione materie fondamentali come l'agricoltura e il lavoro, materie oggi molto rilevanti, questa formula da sola non regge una siffatta ricostruzione, pur se rigorosamente esposta.

Un altro esempio che si potrebbe fare è quello relativo all'ammissibilità di atti aventi valore di legge regionale. Anche qui vi sono elementi di incertezza, mentre è necessaria la massima chiarezza, perché il ruolo di una disposizione costituzionale è quello di orientare, poi, tutti gli altri livelli della produzione normativa.

Conclusivamente, prendo atto che il quadro di innovazioni che viene presentato dalla legge in corso di approvazione sia il risultato massimo conseguibile in sede parlamentare e, giacché si sciolgono nodi importanti come è emerso dai precedenti interventi, è bene che questo atto di volontà parlamentare si perfezioni. Tuttavia rimane pure il fatto che bisogna procedere con una attenta valutazione strategica sul disegno che si intende complessivamente perseguire, cercando, nelle fasi successive, anche di recuperare qualche ulteriore aspetto di univocità.

ADELE ANZON

Il mio intervento toccherà pochissimi punti. Il primo, che ha già attirato l'attenzione di parecchi colleghi, riguarda gli aspetti di flessibilità della distribuzione delle competenze tra Stato e regioni. quali risultano dall'art. 116 e dall'art. 120 del nuovo testo.

La formula dell'art. 116, comma 3 non è certo perspicua. Nessuna indicazione è data infatti sulle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", attribuibili, su loro richiesta, alle regioni ad autonomia ordinaria con legge dello Stato nelle materie riservate alla competenza esclusiva e concorrente dello Stato, descritte dal successivo art.117: si tratta di potestà legislative, ed eventualmente di quale tipo e con quali limiti, o solo di potestà amministrative, in conformità o in deroga all'art. 118?

Più gravi i dubbi sull'altro varco di flessibilità, quello aperto dall'art. 120 del nuovo testo, laddove prevede un potere del Governo di sostituirsi agli organi degli enti autonomi, comprese le regioni, in una serie di ipotesi che riassumono le più ricorrenti "esigenze unitarie" già ben conosciute nella esperienza dei rapporti Stato-regioni. Si tratta di un potere sostitutivo soltanto a livello amministrativo? Così si potrebbe credere data la sua attribuzione al Governo, senza peraltro alcuna indicazione che debba essere esercitato solo con atti con forza di legge. Se si trattasse di un potere solo amministrativo – anche a prescindere dalla difficoltà di credere che la tutela "dell'unità giuridica o economica" e dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" possa essere realizzata solo sul piano amministrativo (v. infatti la clausola, riecheggiata dal testo in discussione, dell'art. 72 della Legge Fondamentale tedesca prevista per la *konkurrierende Gesetzgebung* del *Bund* che si riferisce a potestà tipicamente legislativa) – non sembra certo sufficiente ad assicurarne un corretto svolgimento il mero e generico rinvio ad una legge generale che fissi le garanzie necessarie al rispetto dei principi di sussidiarietà e collaborazione. E' un rinvio che non tiene conto degli esiti di una lunga evoluzione della giurisprudenza costituzionale orientata alla individuazione di criteri ben più rigidi ed analitici per limitare la possibilità di intromissione dello Stato negli ambiti regionali. La formula dell'art. 120 prefigura la possibilità che lo Stato si appropri di competenze delle regioni con un mero atto amministrativo, privo di garanzie adeguate (tra tutte, la specifica base legislativa), introducendo uno strumento ben più pericoloso per l'assetto dei rapporti Stato-regioni di quanto sia attualmente il tanto criticato ricorso all'interesse nazionale, che almeno avviene con legge e con i limiti e controlli elaborati dalla

Corte costituzionale. Il nuovo potere sostitutivo si presenta come un grimaldello capace di aprire qualsiasi varco e di consegnare nelle mani del Governo nazionale la disponibilità della linea di distinzione tra le competenze nazionali e locali, finendo così per svalutare quella che viene presentata come la novità più spiccatamente "federalista" della riforma in esame, il rovesciamento del criterio dell'enumerazione delle competenze.

A quelli già accennati aggiungo anche i dubbi sul significato delle forme di coordinamento per le materie della immigrazione e della sicurezza, di cui all'art. 118, terzo comma, e quelle per la tutela dei beni culturali: si tratta di un coordinamento esercitabile solo in via amministrativa, e che qui si è previsto specificamente (e, forse, tassativamente) a seguito della scomparsa della generale funzione statale di indirizzo e coordinamento?

Infine, non posso mancare di sottolineare la gravità della mancata introduzione della "seconda camera", lamentata qui anche da molti colleghi. L'assenza di questa Camera infatti, insieme con il modo di atteggiarsi complessivo, nel progetto, della distribuzione delle competenze, rende meramente platonica la pretesa caratterizzazione "federalista" del progetto di riforma, tanto più poi perché non si è costituzionalizzata neppure quella - sia pure per molti aspetti diversa - sede di mediazione e confronto costituita dalla Conferenza Stato-regioni.

ROBERTO LOUVIN

Questa riforma è stata seguita ed è stata vissuta con una certa fibrillazione da tutto il fronte regionale proprio perché c'era una forte carica di interesse e c'erano forti aspettative da parte delle regioni.

Quando si parla di regioni, si intendono naturalmente entrambi gli emisferi regionali: quello degli esecutivi con i presidenti delle regioni da un lato e quello dei Consigli dall'altro.

Questa attenzione ha portato anche a pronunciare giudizi piuttosto netti, in un senso o nell'altro, che, ritengo, la riflessione di oggi possa permettere di sfumare e di ricollocare in un contesto più sereno.

Apprezzo molto il fatto che, progressivamente, si stia concependo la riforma costituzionale sempre più come un processo partecipato, un processo oggetto di cooperazione. Non si è ancora giunti, in verità, ad una fase completa di questa cooperazione, ma sicuramente i contatti che ci sono stati, le attività preparatorie, anche la convergenza di visione tra le autonomie locali e le regioni, hanno rappresentato un significativo passo avanti.

Il timore, d'altra parte, è che questa ricerca di consenso ci porti ad una sindrome canadese per cui, cercando di accontentare ogni componente del sistema, non solo le province dell'est o dell'ovest, ma anche le nazioni autoctone e ogni altro soggetto sociale e culturale, si arrivi a dei testi che non soddisfano nessuno e, comunque, si giunga ad una situazione di blocco.

Spero perciò che si sappia mantenere il giusto equilibrio tra la necessità di decidere e l'importanza di intendersi e di confrontarsi nella fase precedente l'adozione di ogni riforma di questa portata.

Su questo punto, una prima osservazione può riguardare il concetto d'intesa. E' un concetto molto atteso dalle regioni, in particolare da quelle speciali.

Non ho colto pienamente, a questo proposito, il senso negativo del riferimento alle regioni speciali del professor Ruggeri. Sicuramente, alcune regioni a statuto speciale hanno avanzato con forza una richiesta di intesa, che invece si trova solo accennata nella parte di "devoluzione", prevista dall'art. 117, e a beneficio delle altre regioni. Vale a dire, è stata stralciata quella che era una netta richiesta di conseguire un meccanismo di intesa a garanzia ed a salvaguardia degli statuti speciali ed è rimasta un'intesa che, pare, tutto sommato, produca soprattutto un appesantimento procedimentale, nell'ambito della procedura già molto complessa della devoluzione di ulteriori competenze. Questa procedura si considera complessa perché prevede

un'intesa con la regione, includendo, inoltre, una fase nella quale bisogna sentire anche gli enti locali. Ma sentire gli enti locali in quale forma, dato che la forma di consultazione dovrà ancora essere stabilita dagli statuti? C'è qui un rischio oggettivo di avvitamento che va evitato.

Le regioni evidenziano il rischio che il tutto porti ad uno slittamento o ad un rallentamento molto forte di questi meccanismi devolutivi per i quali, comunque, il fatto di prevedere una corsia preferenziale potrebbe invece rappresentare una forte valvola di sfogo istituzionale.

E' interessante anche attirare l'attenzione su un aspetto che non pare ancora essere stato colto appieno, probabilmente perché ritenuto solo una formalizzazione di un qualcosa di già accettato ed assodato. Si tratta della questione degli accordi interregionali o, comunque, della possibilità di stipulare intese tra le regioni, dandosi anche organi comuni.

Ho il sospetto che questa possa essere una norma potenzialmente decisiva nel cambiamento, attraverso la possibilità di immaginare intese, per parti o anche per l'intero territorio nazionale, se la convergenza regionale come ci si prepara a fare - e su questo stanno lavorando i Consigli regionali - porterà ad immaginare nuove forme di raccordo.

Ci si può chiedere legittimamente se il Senato delle regioni o la Camera delle autonomie possano essere oggetto di accordo interregionale, attraverso la preparazione di forme che ne anticipino la nascita.

Determinati meccanismi non sono ancora affinati, a livello di riforma costituzionale, perché le regioni non hanno ancora uno strumento di lavoro comune che riguardi gli aspetti organizzativi in relazione, ad esempio, all'utilizzo di fondi strutturali dell'Unione europea o ad altro. Ciò presupporrebbe, comunque, una regia comune, perfettamente sintonizzata, del loro volere che, in qualche modo, anticipasse o bypassasse una decisione che, finora, è stata unicamente centrale e statale.

Questo potrebbe essere un trampolino per forme nuove di lavoro e, quindi, una via interessante. Forse lo è già adesso perché non sembra comunque costituzionalmente illecito che ciò avvenga già oggi sotto forme di accordi interregionali.

Mi si consenta una terza ed ultima annotazione, breve per ragioni di tempo, circa una riflessione che è stata fatta proprio nel corso della mattinata, davanti al Capo dello Stato, con tutti gli altri 21 colleghi presidenti di Consigli regionali e di province autonome. Tale riflessione ha riguardato l'argomento dell'apertura alle regioni della Commissione bicamerale per le questioni regionali, che è stato proprio

uno di quei punti sui quali con il presidente Cerulli ci si è confrontati, essendo portatori, come Consigli, di una visione diversa, comunque leggermente dissonante rispetto alla posizione che poi è emersa alla fine.

Si ricorderà sicuramente che il passaggio iniziale, lo "spunto" di questa norma, è consistito nell'indicare la partecipazione dei presidenti delle regioni, quindi dei Capi degli esecutivi, a questa forma integrata di Commissione parlamentare per le questioni regionali. Vi è stata in seguito una lunga, difficile e sofferta discussione, che ha portato, per quanto riguarda le regioni, a lasciare ancora indeterminato il soggetto che individuerà le rappresentanze e ad un allargamento, in questo quadro, ai comuni e alle province. Non è ancora perfettamente definito se vi saranno, anche lì, geometrie variabili a seconda delle tematiche o se le diverse componenti confluiranno in una unica istanza.

Comunque sia, per i comuni e le province, ciò rappresenta un innegabile punto a favore, che però introduce nella Commissione la stessa difficoltà e la stessa complessità che si è avuto modo di vivere, a livello di Comitato delle regioni d'Europa, con la rappresentanza integrata e variabile delle regioni italiane attraverso le delegazioni di comuni, province e regioni.

Sono dell'avviso che sia utile, almeno in determinati momenti e in determinate forme, che si consolidi piuttosto il legame del Parlamento con i Consigli regionali ed il rapporto legislativo-legislativi. La soluzione indicata, se non consentirà di differenziare gli ambiti di discussione tra regioni e mondo delle autonomie, potrebbe diventare un elemento di confusione con l'istituzione di un tavolo di discussione sul quale si assommino problematiche di tipo amministrativo, esecutivo e legislativo.

In ogni caso, l'apertura che è stata fatta, il "la" che ha dato questa norma, è sicuramente pregevole ed è da apprezzare. Si tratta, comunque, di un terreno sul quale si può e si deve lavorare nelle prossime settimane.

ANTONIO FERRARA

Il testo approvato alla Camera è l'ultima, e forse definitiva, stesura delle proposte di modifica elaborate dal Parlamento nel corso della XIII legislatura (1996-2001) con riferimento alle autonomie territoriali. Esso racchiude la *summa* di ciò che, fino a pochi giorni fa, ci si era orientati a titolare "Ordinamento federale della Repubblica" e che adesso, più acconciamente, si è determinato di chiamare con più semplicità: "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

Saltando tutti i passaggi intermedi, che ne complicherebbero non poco la lettura, il confronto più significativo da fare è quello con il testo elaborato dalla Commissione bicamerale c.d. D'Alema (approvato il 4 novembre 1997). Non potrò qui soffermarmi – ovviamente – su tutte le diversità e novità testuali (e d'altronde non ne varrebbe nemmeno la pena), tuttavia vorrei segnalare alcuni di quelli che ritengo i principali elementi di distinzione della stesura testé approvata dalla Camera:

- La stretta delimitazione del "*menu*" e la degradazione formale (da legge costituzionale a legge ordinaria rinforzata) delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" che possono essere richieste dalle regioni ordinarie;
- L'eliminazione della disposizione recante l'esplicitazione del principio di sussidiarietà orizzontale: quella per cui le funzioni pubbliche, a qualunque autorità attribuite, devono essere esercitate "nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini" e la sua equivoca sostituzione con una norma di principio che non *delimita* ma *amplia* la sfera del pubblico potere, sia pur al fine nobile di favorire il volontariato e l'azione delle associazioni *no-profit;*
- La previsione dell'istituzione, presso ogni regione, del Consiglio delle autonomie locali, con compiti consultivi;
- La previsione dell'integrazione della composizione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle regioni e degli enti locali, in luogo della discussa soluzione della sessione speciale del Senato su alcune limitate questioni.

A parte l'ultimo punto, che costituisce sicuramente un notevole miglioramento, si tratta di altrettanti passi indietro rispetto al testo della Commissione D'Alema o addirittura, nel terzo caso, rispetto a quanto positivamente previsto dalla legge cost. n. 1 del 1999. Soffermiamoci su questi altri aspetti:

1) E' un passo indietro l'arretramento sulla possibilità di introdurre elementi di asimmetria tra le regioni ordinarie, che sono ora limitati alla eventuale richiesta di alcune ulteriori competenze indicate dalla Costituzione, perchè – al di là dell'asimmetria delle materie – c'è un ben altro elemento degli attuali ordinamenti speciali delle regioni ad autonomia differenziata che, assai più utilmente, potrebbe essere riproposto anche per le regioni ordinarie, vale a dire quel modello di rapporti tra regione ed enti locali, di stampo autenticamente federalista, che – dal non lontano 1993 – è ormai proprio di tutte le regioni speciali. Si tratta di una sperimentazione che, in alcune delle regioni ad autonomia differenziata, ha fornito ottima prova e che potrebbe essere introdotta – con buona soddisfazione dei cittadini – anche in altre comunità territoriali regionali. D'altronde se un siffatto modello di rapporti potrebbe funzionare bene, ad esempio, in Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana o Veneto, ma non in altre regioni, questo sarebbe un ottimo motivo per consentire un'opportuna differenziazione regionale (che non consisterebbe, peraltro, in un allentamento dei vincoli di solidarietà interregionale come, in genere, le più massimaliste delle richieste di specialità tendono a produrre). La principale conseguenza di questo diverso modello di rapporti regioni-enti locali – che probabilmente è quella paventata da chi ha riformulato questa disposizione in termini tanto restrittivi – sarebbe un forte spostamento di potere reale dal governo nazionale a quelli regionali, con conseguente ridimensionamento del potere politico nazionale.
2) L'eliminazione della disposizione recante l'esplicitazione del principio di sussidiarietà orizzontale – pur nel controverso, discusso e discutibile testo proposto della Bicamerale – costituisce il secondo arretramento. Il testo attuale si attesta sulle analoghe formulazioni presenti nella legge Bassanini (la legge n. 59 del 1997), costituzionalizzandole. Ciò – in mancanza di meglio – non sarebbe certo un male, anche se è bene tenere presente che nella legge sul c.d. "federalismo amministrativo" vi erano alcuni principi fondamentali della delega per il conferimento di ulteriori funzioni alle regioni e agli enti locali che facevano pensare ad un implicito richiamo alla sussidiarietà orizzontale (quale, in primo luogo, la necessità di operare, innanzi tutto, la soppressione delle funzioni statali "superflue"), che qui invece difettano completamente.
   Ciò che è *culturalmente* insufficiente è però, in questo testo, soprattutto l'uso equivoco e mistificante che del principio di sussidiarietà è fatto nell'ultimo comma del (proposto) nuovo articolo 118: la c.d. sussidiarietà sociale. In questo contesto, infatti, il richiamo al detto principio non è semplicemente impreciso, vago

o incompleto, ma appare addirittura *"rovesciato"* nel suo significato: sussidiaria non è l'azione dei poteri pubblici nei confronti dell'attività dei privati (come dovrebbe essere), ma sussidiaria sarebbe l'azione del privato sociale nello svolgimento di "attività di interesse generale". L'intenzione "buonista" di questa norma programmatica non può rendere meno gravi le conseguenze di far assurgere siffatta mistificazione addirittura al rango di norma costituzionale.

3) Per quanto riguarda, infine, la previsione dell'istituzione presso ogni regione del Consiglio delle autonomie locali, a ben vedere, l'aspetto criticabile non è tanto quello sostanziale: vale a dire, il riconoscimento all'organo di poteri esclusivamente consultivi, perchè ciò appare coerente al modello autonomistico che si è effettivamente venuto disegnando in Italia (piaccia o non piaccia) e difficilmente – stando la formula dell'attuale art. 121 Cost. – gli statuti regionali si sarebbero potuti spingere al di là di tali poteri per simili organi (farne cioè delle vere e proprie seconde camere territoriali a livello regionale). Ciò che risulta criticabile, invece, è l'aspetto formale della disposizione normativa. Essa è, infatti, mal collocata e manca del necessario ossequio nei confronti dell'autonomia regionale che – quantomeno per *fair play* – andrebbe sempre rispettata.

   La norma è mal collocata nel testo di riforma giacché, in seguito alla legge cost. n. 1 del 1999, la Costituzione della Repubblica individua gli organi fondamentali della regione (art. 121) e gli statuti regionali ne individuano le relazioni essenziali (art. 123), secondo quanto s'intende comunemente per "forme di governo", mentre spetta – in ogni caso – alle fonti regionali ogni altra determinazione in ordine all'organizzazione regionale.

   La previsione di un comma aggiuntivo al già recentemente novellato art. 123 Cost. lascia intendere – almeno a prima impressione – che, a pochi mesi dal suo riconoscimento, sia stato ristretto l'ambito dell'autonomia statutaria e organizzativa regionale. Qualora invece la previsione del nuovo organo avesse trovato la sua collocazione - l'unica possibile per non contraddire la legge cost. n. 1 del 1999 - in una nuova formulazione dell'art. 121, la scelta sarebbe stata più ossequiosa e corretta, poiché si sarebbe chiaramente espressa la volontà di ampliare il novero degli organi regionali fondamentali, di cui la Costituzione della Repubblica è sempre stata ed è ancora l'unica depositaria. Una simile soluzione avrebbe evitato – ferma la scelta sostanziale che s'intendeva uniformare a livello nazionale – di far percepire come un arretramento, come un restringimento delle facoltà regionali,

l'obbligatoria istituzione, per tutte le regioni, di un Consiglio delle autonomie locali *con compiti consultivi*.
Questa potrà sembrare una sottigliezza per giuristi formalisti, ma è bene considerare che in tal modo si sarebbe ottenuto un miglior risultato anche in termini di "strategia comunicativa" dei contenuti concreti della riforma, e su quest'obiettivo si sarebbe potuta convogliare la sensibilità anche dei "politici-politici". Vale a dire, sulla necessità di dare sempre, quantomeno, la sensazione di andare un po' più avanti e non mai di tornare indietro (com'è invece accaduto in questo caso).
Tanta mancanza di "tatto" e di *fair play* lascia sorpresi anche perché in una situazione simile (la necessità dell'ossequio formale nei confronti dell'indipendenza delle Camere) si è operato in maniera diversa e assolutamente condivisibile. Laddove, nell'ultimo articolo di questo stesso progetto, si autorizzano i regolamenti parlamentari a prevedere – come soluzione istituzionale transitoria, fino all'eventuale creazione di una vera e propria Camera delle regioni – che la Commissione parlamentare per le questioni regionali sarà integrata dalla "partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali", si è correttamente enunciato che i regolamenti *"possono prevedere"* e non già che *"prevedono"* senz'altro una siffatta integrazione dell'organismo bicamerale.
Il *lapsus* rappresentato dalla disposizione concernente il Consiglio delle autonomie locali, così congegnata, lascia intendere, dunque, quanto siano ancora lontane la cultura e la sensibilità istituzionale del nostro ceto politico nazionale dall'interiorizzazione profonda e convinta del valore dell'autonomismo nel nostro ordinamento costituzionale, e in questo si può cogliere la vera morale della vicenda.

LETIZIA RITA SCIUMBATA

Il mio intervento è volto ad analizzare il ruolo delle regioni nel contesto del processo di integrazione europea. Il progetto di riforma costituzionale, in corso, dovrebbe contenere precise norme volte ad adeguare la Costituzione al nuovo contesto comunitario. A mio parere, è importante portare a buon fine il processo di riforma (come auspicato, tra gli altri, dal presidente Pepe), ma è altrettanto indispensabile che, nelle diverse fasi di cui si compone tale processo, non sia trascurato, anzi sia tenuto nella dovuta considerazione, un aspetto così rilevante, quale quello del rapporto con l'Unione europea. D'altronde, da più parti ed in più occasioni, è stata sollevata la questione dell'assenza della "dimensione europea" in Italia e la conseguente necessità di introdurre delle modifiche alla Costituzione, anche per consacrare l'interpretazione evolutiva della Corte costituzionale. E' noto che in Italia la copertura costituzionale del diritto comunitario si deve, appunto, all'interpretazione evolutiva data alla norma (articolo 11 Cost.) dalla Corte costituzionale in un lungo e difficile dialogo con la Corte di giustizia europea. Ovviamente, come ben si sa, tutte le iniziative promosse a livello parlamentare (Comitati di studio nell'ambito delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato nel 1982; Commissioni parlamentari bicamerali come la Commissione Bozzi, quella De Mita-Iotti e quella D'Alema) non hanno raggiunto i risultati sperati. Un particolare rilievo hanno assunto, in questo processo di riforma, i testi delle Commissioni bicamerali, anche se occorre aggiungere che non pochi dubbi sono stati sollevati sulla competenza di tali Commissioni a dettare norme riguardanti la disciplina dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Infatti, le Commissioni bicamerali hanno competenza in merito solo alla seconda parte della Costituzione. Si è chiarito poi che il disposto dell'articolo 11 rimane fermo, con il campo di applicazione dove è collocato, cioè fra i principi. Ma i principi "si irradiano nell'intero testo fondamentale e nulla impedisce che a precisarli ed a svilupparli siano norme dettate in altra parte della Costituzione".

Tutto questo mentre appare sempre più impellente la necessità di introdurre nella Costituzione una o più norme relative all'Unione europea, prevedendo di accorpare tali norme in un'apposita sottoparte della Costituzione sul modello di quanto hanno fatto i costituenti stranieri che se ne sono occupati di recente. Mi riferisco alle costituzioni austriache, finlandese, francese, irlandese, portoghese, svedese e tedesca.

Uno dei progetti di riforma più avanzato può considerarsi quello della Commissione bicamerale c.d. D'Alema del 1997, che ha previsto

l'introduzione in Costituzione di un nuovo Titolo VI dedicato alla "Partecipazione dell'Italia all'Unione europea", comprendente gli articoli 114, 115 e 116. L'articolo 114 è stato destinato a costituzionalizzare l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ribadendo, da un lato, la condizione di reciprocità, già stabilita dall'articolo 11 della Costituzione, che permette le limitazioni di sovranità "in condizioni di parità con gli altri Stati" e, dall'altro, formalizzando i risultati conseguiti in via giurisprudenziale (le limitazioni della sovranità sono individuati nel rispetto dei princìpi supremi dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili della persona umana). Nel progetto della Bicamerale non è stata, però, inserita una proposta del testo base del 1997, che aveva previsto l'istituzione del sindacato preventivo della Corte costituzionale sui progetti di legge di autorizzazione alla ratifica dei Trattati. Il successivo articolo 115 ha disciplinato la partecipazione degli organi statali alla politica comunitaria, prevedendo che "le Camere concorrono a definire gli indirizzi di politica europea" e che "il Governo informa periodicamente le Camere dei procedimenti di formazione delle norme e degli atti comunitari". Le Camere avrebbero dovuto predisporre le strutture organizzative più idonee, valorizzando l'esperienza della Commissione XIV Politiche dell'Unione europea (già Commissione speciale per le politiche comunitarie) della Camera dei deputati e della Giunta per gli affari europei del Senato. Di particolare rilievo, inoltre, la formalizzazione del ruolo del Parlamento, nonostante che, rispetto al testo base del 1997, non sia stata indicata la sistematica sottoposizione al Parlamento stesso dei progetti di atti comunitari. Infine, l'articolo 116 ha sancito che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano "nelle materie di competenza e nei modi stabiliti dalla legge partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari" e "provvedono alla loro attuazione ed esecuzione".

Uno dei temi trattati in sede di dibattito della Commissione bicamerale ha riguardato il modo in cui lo Stato doveva esercitare la funzione in ambito comunitario nelle materie di esclusiva competenza delle regioni, così come la forma della partecipazione delle regioni stesse.

La discussione in merito alle modalità della partecipazione delle regioni è stata risolta con un rinvio alla legge ordinaria. Tale legge doveva precisare i meccanismi procedimentali che facessero emergere gli orientamenti regionali: individuare l'organo di rappresentanza unitaria delle regioni nel Consiglio dell'Unione per le materie di loro competenza; nonché specificare le modalità con cui il Governo potesse discostarsi, motivatamente, dalle determinazioni raggiunte dalle regioni.

Riguardo all'introduzione delle direttive comunitarie nell'ordinamento interno, è stato previsto che la competenza venisse devoluta alle regioni, per le materie, appunto, di loro competenza. Tuttavia, poiché l'unico soggetto responsabile del soddisfacimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario è lo Stato, è stata aggiunta una previsione di uno specifico potere sostitutivo degli organi competenti dello Stato stesso, nel caso di inerzia degli organi regionali. Le regioni, quindi, partecipano alle procedure di formazione della volontà dello Stato in relazione agli atti comunitari, che incidono sulle materie di competenza regionale, evidentemente nei modi fissati dalla legge.

In relazione al ruolo delle regioni, è da condividere la precisazione del prof. Pizzetti rispetto al fatto che la fase ascendente della partecipazione dell'Italia alle decisioni comunitarie presenta alcune "omissioni", tra cui l'assenza, nel progetto di legge costituzionale, di norme di disciplina del ruolo delle regioni in questa fase ascendente. Mentre, al contrario, la fase discendente presenta "previsioni normative" molto dettagliate e, probabilmente, di difficile applicazione. Il prof. Pizzetti ha fatto riferimento, a tale proposito, all'articolo 6 del progetto di legge costituzionale dove si prevede un potere sostitutivo dello Stato in caso di mancata applicazione della normativa comunitaria da parte delle regioni, ma anche delle province, dei comuni e delle città metropolitane (una critica consiste nel fatto di aver parificato le regioni con gli altri enti territoriali).

Un altro aspetto da evidenziare riguarda il fatto che le norme di disciplina dei rapporti tra Stato e regioni rispetto al contesto comunitario sembrano essere, in qualche caso, difficilmente armonizzabili tra loro. Basti pensare, a tale proposito, alle difficoltà interpretative e di applicazione in relazione all'armonizzazione dei tre livelli di disciplina, sulla base di quanto previsto dall'articolo 3 del progetto di legge costituzionale e ben precisato dal prof. Pizzetti nel suo intervento.

Alla luce di quanto fin qui messo in evidenza, si può sicuramente affermare che il processo di riforma dell'ordinamento regionale in Italia non può non tener conto del quadro di riferimento rappresentato dai Trattati, nonché dalla normativa comunitaria le cui linee programmatiche sono orientate all'attribuzione di sempre maggiori responsabilità alle regioni. Basti pensare, ad esempio, ai principi comunitari (programmazione, addizionalità, cofinanziamento, partenariato, concentrazione), individuati con la prima riforma dei fondi a finalità strutturale del 1989, proprio in prospettiva di un maggiore coinvolgimento delle regioni rispetto sia al sistema istituzionale, sia alle politiche dell'Unione europea.

Una partecipazione più forte delle regioni all'attività dell'Unione europea rappresenta, probabilmente, una scelta strategica determinata dalla volontà di proseguire il percorso verso l'integrazione europea non solo discutendo sulla ripartizione di competenze tra istituzioni europee, Stato e regioni, ma cercando anche di avviare un dialogo concreto sull'effettiva applicazione del principio di sussidiarietà. Tale principio, enunciato, per la prima volta, nell'Atto Unico Europeo del 1987 con riferimento esclusivo alla politica ambientale (Titolo VII, art.130R, comma 4), ha avuto una formalizzazione più estensiva con il Trattato di Maastricht del 1992 (articolo 3B). Il Trattato di Amsterdam del 1997 ha incluso un apposito "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", nel quale si prevede che ciascuna Istituzione assicuri, nell'esercizio delle sue competenze, il rispetto del principio di sussidiarietà e del principio della proporzionalità, conformemente al quale l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato. In tale Protocollo, gli Stati membri hanno formalizzato gli indirizzi del Consiglio europeo di Edimburgo del 1992, attribuendo loro forza obbligatoria: la sussidiarietà è un concetto dinamico che consente di variare il livello al quale è più opportuno agire; ogni proposta di atto legislativo deve essere accompagnata da una dichiarazione sulle sue conseguenze in relazione al principio di sussidiarietà; la forma dell'azione comunitaria deve essere la meno vincolante possibile, compatibilmente con un soddisfacente conseguimento dell'obbiettivo voluto (a parità di condizioni devono essere preferite le direttive ai regolamenti); il principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dal Trattato, quali interpretate dalla Corte di giustizia. Il presupposto necessario per l'intervento dell'Unione è, comunque, enunciato nel secondo comma dell'articolo 5 del Trattato di Amsterdam: "Nelle materie che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità agisce quando gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario". Il Trattato di Amsterdam ha disciplinato anche il principio di proporzionalità, in base al quale se un'azione comunitaria si presenta come necessaria al raggiungimento di uno degli obiettivi del Trattato, le Istituzioni devono verificare che essa richieda un intervento legislativo o se, invece, altri mezzi (un sostegno finanziario, un incentivo alla cooperazione tra gli Stati membri o semplicemente un incoraggiamento all'azione per mezzo di una risoluzione) siano sufficientemente efficaci per la sua realizzazione. L'Unione europea deve, quindi, legiferare nella misura strettamente necessaria,

preferendo le direttive (soprattutto le direttive-quadro), piuttosto che i regolamenti.

Da evidenziare che l'ordinamento nazionale ha fatto riferimento ad uno dei due principi previsti dal Trattato comunitario, vale a dire a quello di sussidiarietà. Basti pensare al comma 3 dell'articolo 4 della Carta europea delle autonomie ratificata con legge n. 439/89; all'articolo 4 della legge n. 59/97 ed al comma 5 dell'articolo 2 della legge n. 142/90. Anche il progetto di riforma dell'ultima Bicamerale ha previsto il recepimento del principio di sussidiarietà, seppur in un'ottica puramente interna. L'art. 56, primo comma, ha stabilito che "nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni, Stato, sulla base dei princìpi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo i criteri di omogeneità e di adeguatezza".

E' opinione diffusa che si trattasse, comunque, di una "sussidiarietà all'italiana", in quanto il principio non solo non era riferito all'integrazione europea, ma era destinato ad operare esclusivamente sul piano interno. Oltre a ciò, il principio di sussidiarietà non era indicato solo come criterio per l'allocazione di potestà tra comuni, province, regioni e Stato, ma operava come discrimine tra l'intervento pubblico e quello privato, in quanto l'intervento dei vari livelli dello Stato non aveva luogo, se risultava "adeguato" quello privato. Si é ritornati, in un certo qual modo, a quello che era il senso originario della sussidiarietà.

In questo progetto di legge costituzionale di modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione si fa riferimento al principio di sussidiarietà in relazione all'individuazione delle competenze amministrative dei comuni (articolo 4, primo comma); nonché ai criteri da individuare per quanto riguarda la legge di disciplina del potere sostitutivo dello Stato (articolo 6).

A mio avviso, una definizione precisa ed un'interpretazione comune di un principio così rilevante come quello della sussidiarietà comporterebbe, senza dubbio, un maggiore equilibrio nei rapporti tra i diversi livelli decisionali, anche perché la prospettiva di un'Unione europea ampliata a 28 Stati richiede, senza dubbio, una risoluzione, nel più breve tempo possibile, delle questioni riguardanti le Istituzioni, soprattutto in termini di rapporti tra investitori istituzionali. In riferimento al sistema istituzionale, si può dire che il Trattato di Maastricht ha inciso su tale sistema, sancendo la diversità regionale e, soprattutto, evidenziando l'importante ruolo delle regioni nell'Unione europea attraverso l'istituzione del "Comitato delle regioni",

composto da 222 rappresentanti delle collettività regionali e locali, con il quale è stato consentito alle regioni di essere coinvolte nel processo di decisione, nonché di esprimersi sulle questioni relative alle realtà locali. Il Comitato deve essere consultato obbligatoriamente dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione europea nei casi previsti (occupazione, legislazione in materia sociale, ambiente, educazione, cultura, sanità, reti transeuropee, fondi strutturali) e può emettere pareri di propria iniziativa, qualora rilevi che l'azione comunitaria riguardi interessi regionali. Il Trattato di Amsterdam ha ampliato i settori sui quali il Comitato delle regioni deve essere consultato obbligatoriamente (principio delle pari opportunità, Fondo Sociale Europeo, formazione professionale, cooperazione transfrontaliera, trasporti), sancendo, inoltre, che anche il Parlamento europeo potesse consultare il Comitato su altre questioni. Oltre a ciò, il Trattato di Amsterdam ha fatto acquisire al Comitato delle regioni una completa autonomia amministrativa, per effetto dell'abrogazione del protocollo sulla struttura comune con il Comitato economico e sociale, ed ha consentito al Comitato stesso di stabilire il proprio regolamento interno, senza doverlo sottoporre all'approvazione unanime del Consiglio, come avveniva in precedenza.

Il Comitato delle regioni presenta, comunque, i limiti propri di un organo con poteri consultivi obbligatori, ma non vincolanti. Inoltre, la procedura di nomina prevede un rilevante intervento dello Stato membro (il Consiglio delibera all'unanimità la nomina dei componenti il Comitato, su proposta degli Stati), che determina una situazione di eterogeneità rispetto, ad esempio, al livello di rappresentanza. Infatti, l'Unione europea ha indicato la ripartizione comunitaria delle regioni (NUTS II), tuttavia alcuni Stati (Lussemburgo, Grecia, Danimarca, Paesi Bassi e Irlanda), non presentando strutture regionali, hanno ritenuto di inviare al Comitato dei rappresentanti delle province e dei comuni. La Francia e l'Italia hanno preferito optare per una soluzione mista, con una rappresentanza di tre livelli di decentralizzazione; mentre, il Regno Unito ha scelto di mandare dei rappresentanti municipali (ventidue per il Regno Unito, uno per la Scozia e per il Galles). La Germania è effettivamente rappresentata soprattutto a livello regionale.

Una diversità di scelte tra gli Stati membri ha creato divergenze anche in relazione alla rappresentanza regionale nei "comitati consultivi", che assistono il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea. A tale proposito, è da sottolineare che quasi la totalità degli Stati si fa rappresentare da funzionari nazionali, avendo solo la Germania e il Belgio accettato rappresentanti regionali nei comitati consultivi, nonché nel Comitato dei Rappresentanti

Permanenti (Coreper).

Un altro aspetto importante consiste nel fatto che una maggiore partecipazione delle regioni, a livello comunitario, potrebbe, sicuramente, contribuire a ridurre il deficit democratico rilevato nelle Istituzioni comunitarie. La scelta di attribuire alle regioni il ruolo di *partners* attivi, quanto meno nelle questioni di interesse regionale, produce, sicuramente, un impatto elevato sui cittadini. D'altronde, la tendenza dominante tra gli Stati membri dell'Unione europea è proprio quella di rafforzare i livelli di potere locali e regionali, come dimostra anche il processo di riforma dell'ordinamento regionale, che si sta attuando in Italia. Da evidenziare, a tal proposito, che i quindici Stati membri, che compongono l'Unione europea, presentano differenti sistemi organizzativi. Infatti, nonostante la maggior parte di tali Stati si stia avviando verso una deconcentrazione delle competenze, i modelli adottati non si possono certamente ritenere uniformi.

Vi sono gli Stati definiti "unitari" (Danimarca, Grecia, Lussemburgo, Irlanda, Ungheria, Repubblica Ceca, Bulgaria, Slovacchia e Slovenia), che riconoscono il livello locale, oltre che un eventuale livello regionale, esclusivamente amministrativo. Altri Stati (Francia, Regno Unito, Portogallo, Paesi bassi, Romania, Polonia, Svezia, Finlandia) hanno avviato delle riforme finalizzate a creare delle autorità regionali, poste ad un livello superiore rispetto a quelle locali. Vi sono poi alcuni Stati, come l'Italia e la Spagna, che hanno governi regionali elettivi, dotati di uno statuto costituzionale, di poteri legislativi e di un alto grado di autonomia ed, infine, vi sono gli Stati federali (Germania, Belgio ed Austria), in cui il potere è diviso tra livello nazionale e quello regionale, in base a regole specifiche per ciascuno degli Stati.

Nonostante gli esempi, appena citati, mettano in evidenza una divergenza tra i modelli adottati dagli Stati membri, tuttavia si può sottolineare che il rafforzamento del ruolo delle regioni si sta manifestando, nel corso degli ultimi anni, soprattutto, attraverso due modalità: la richiesta, in alcuni casi soddisfatta, da parte delle regioni, di un controllo maggiore su materie politiche, economiche, sociali e culturali e l'aumento della regionalizzazione attraverso interventi più incisivi degli Stati membri rispetto alle questioni regionali.

D'altra parte, pur essendo comprensibile che il ruolo delle regioni risulti ancora differente all'interno degli Stati membri, si può, certamente, dire che il rafforzamento della dimensione regionale, in ambito comunitario, stia seguendo un percorso unitario, grazie anche ad una convergenza delle linee strategiche e programmatiche tra i differenti livelli istituzionali. Parlando di dimensione regionale, si fa riferimento, evidentemente, alla partecipazione delle regioni alle

politiche comunitarie nel quadro dell'applicazione del diritto comunitario ed al coinvolgimento delle stesse nel processo decisionale europeo.

Per attribuire il giusto valore al rapporto di partenariato attivo tra regioni ed istituzioni comunitarie e nazionali, si deve tener conto che, nei Trattati istitutivi delle Comunità europee, non era indicato alcun elemento, che potesse far pensare ad una qualche influenza dei governi locali, rispetto alle Istituzioni comunitarie. Al contrario, oggi non solo è stata prevista ed avviata una vera e propria "politica regionale", ma, nell'ambito di tale politica, il ruolo delle regioni si può ritenere piuttosto consolidato. Di particolare rilievo, a tale proposito, la politica di coesione economica e sociale, volta a garantire uno sviluppo equilibrato dell'Unione europea, alla quale le regioni partecipano attivamente dalla programmazione alla gestione dei fondi a finalità strutturale.

VINCENZO CERULLI IRELLI (replica)

Sulle questioni poste nel corso del presente seminario, ci sarebbe da parlare molto, ma adesso, non è il momento. Nelle prossime settimane si avranno incontri continui. Oggi ne sono previsti tre, di cui uno a Perugia che ha un certo rilievo, anche per l'incontro con i colleghi stranieri.

Sul provvedimento, nei prossimi giorni il Senato deciderà come procedere, sia nei tempi, tenendo conto che il tempo massimo è il mese di ottobre, sia anche nel merito, nel senso di stabilire, se assumere un orientamento di difesa assoluta di questo testo o di modifica parziale dello stesso.

Ricordo che la modifica, anche di una sola virgola, costringerebbe a ricominciare alla Camera; e l'avvicinarsi della fine della legislatura, rende un po' pericolosa questa circostanza.

A parte alcune questioni di carattere singolare, che non è il caso adesso di ripercorrere, certamente l'accelerazione che negli ultimi giorni è stata data al processo (accelerazione, per la verità, prevista), ha fatto sì che molte questioni si affrontassero con molta fretta.

Per esempio, mentre D'Atena, Pizzetti, ed altri ricordano che sull'inutile testo della Bicamerale si sono organizzate circa 20 riunioni ampiamente partecipate, su questo, che è andato in porto, non se ne è fatta neanche una.

Questo spiega alcuni dei problemi esistenti. Certamente, sul piano testuale, ci sono alcune cose che non vanno come, sicuramente, la formulazione del potere sostitutivo. Su questo, non ho che da concordare con quello che è stato detto.

E' una formulazione che esce da sovrapposizioni varie. Dal punto di vista testuale, sicuramente presenta dei problemi e, quindi, se dovesse essere approvato richiederà, poi, un lavoro interpretativo non lieve.

Ha ragione Pinelli ad affermare che l'art. 118 è un po' scoordinato, ma anche questo deriva dal fatto che si era deciso di lasciarlo fuori dallo stralcio. All'ultimo momento, la richiesta forte di ANCI e di UPI è stata quella di reinserire il nuovo testo dell'art. 118 ed è stato preso il testo che veniva dalla Bicamerale (non quello del sottoscritto) che, certamente, tra il primo e il secondo comma, presenta un evidente squilibrio.

Tuttavia, probabilmente, è la formulazione del potere sostitutivo, che mi preoccupa di più.

E rimane un certo vuoto circa il contenuto della potestà legislativa primaria delle regioni.

Questo, per la verità, lo avevo avvertito e mi ero adoperato nelle ultime ore per porvi riparo, cercando di aggiungere una formula che, però, non è stato possibile inserire per ragioni di tempo. Quindi, effettivamente non si sa se questa potestà legislativa primaria delle regioni non abbia alcun limite, se non quelli costituzionali, come sopra ho accennato, ovvero abbia determinati limiti.

Preferirei, parlando anche come interprete, utilizzare il passaggio al Senato per queste quattro o cinque modifiche più evidenti.

Ma parlando come politico, che si pone il problema di raggiungere risultati riformatori concreti, ritengo che il testo, pur con questi limitati difetti, debba essere approvato così com'è.

Vi sono alcuni colleghi che preferiscono non far nulla, in questo momento, non potendo fare tutto. Questa posizione, francamente, non la condivido. Per due ragioni: la prima, perché non si può sapere quando si potrà fare tutto, forse mai. Allo stato, non prevedo alcuna possibilità di modificare il Senato: questo lo dico chiaramente. E non è prevedibile soprattutto rinviare il tutto alla futura ed incertissima possibilità di eliminare il Bicameralismo e, quindi, di inserire le regioni dentro una delle due Camere, non nel modo fatto dalla Bicamerale, che era pessimo, ma in un modo vero.

Allora, la scelta di politica legislativa è quella o di aspettare a fare qualsiasi cosa, in attesa di questo obiettivo che, allo stato, non è prevedibile, a prescindere dalle maggioranze politiche o, viceversa, di fare tutto quello che è possibile.

Personalmente, sono per questa seconda alternativa, naturalmente discutibile, tenendo conto che già con la legge cost. n. 1 del 1999 si è innescato un meccanismo del tutto nuovo. L'alternativa era che si rimanesse nella situazione precedente: con qualche mugugno e qualche protesta del nord.

La legge cost. n. 1 del 1999 ha fatto saltare tutto perché ha innescato un meccanismo di richiesta forte (di tipo spagnolo), irrinunciabile, che, ovviamente, in questa sede non posso giudicare. Sicuramente ha un aspetto eversivo il tentativo della forzatura referendaria e quell'altro, annunciato in più sedi, di fare degli statuti palesemente illegittimi, scrivendo negli statuti stessi le competenze, costringendo il Governo a mandarli alla Corte e innescando un grande dibattito pubblico davanti alla Corte stessa.

Il passaggio che si è fatto con la legge cost. n. 1 del 1999, che ha avuto probabilmente degli esiti più avanzati di quelli che si potevano prevedere, oggi rende ineliminabile fare questo ulteriore passo, vale a dire, dare una copertura costituzionale a questa successiva fase che si va ad aprire. Credo che questo sia il ragionamento da seguire.

Posso chiedere a Scudiero quali siano gli obiettivi e, in particolare, quale sia l'obiettivo conclusivo. Chi sa qual è l'obiettivo conclusivo?

La Francia era un Paese fortemente centralista, ma con la vittoria dei socialisti si è avviato un grande processo di decentramento. L'obiettivo conclusivo dipende dai singoli momenti storici; in questo momento, l'obiettivo conclusivo è di fare un regionalismo forte e serio.

Certo, un regionalismo forte e serio, come ricordava adesso molto bene il presidente Louvin, con la presenza altrettanto forte delle autonomie locali, diventa un regionalismo più difficile rispetto a quello che c'è in altri Paesi. Anche questo, tuttavia, è un dato politico-istituzionale che differenzia il nostro dagli altri Paesi, di cui non si può non tenere conto.

GIORGIO LOMBARDI (conclusioni del coordinatore)

Sono molto riconoscente per le autorevoli presenze e per gli importanti contributi a questo incontro dell'Osservatorio sul processo di riforma dell'ordinamento regionale.

Per quanto riguarda l'intervento introduttivo del prof. Cerulli Irelli, posso dire che la spiegazione è stata chiara, molto semplice, ma con gli accenni precisi a tanti retroscena e a tante difficoltà, che fanno sì che questo momento di riforma sia da considerarsi un'opera in progresso. Si tratta di un qualcosa che è già cominciato e che, in futuro, potrà solo migliorare.

Sui tanti aspetti ancora aperti, sarà molto interessante ascoltare anche l'opinione delle regioni. D'altra parte, si è giunti a ciò anche grazie alle importanti trattative tra il versante dei comuni e delle province e quello delle regioni. Infatti, al di là del lavoro svolto dal Parlamento, vi è stata una serie di contrattazioni, che rappresenta una regola del procedere nel nostro Paese e che, comunque, non è da ritenersi sbagliata nell'attuale momento storico.

Il professore Vandelli, che oltre ad essere uno studioso di valore, qui rappresenta specificamente il presidente della conferenza dei presidenti delle giunte on. Enzo Ghigo, ci ha spiegato questo difficile passaggio. L'opinione pubblica probabilmente non se ne rende conto, ma quello che ha fatto il Parlamento è importantissimo da qualunque punto di vista lo si guardi. Infatti, finalmente, ha promosso un discorso che, per troppo tempo, aveva fatto parte del "messianismo" delle istituzioni tra velleitarismo e *wishful thinking*. Dicendo "messianismo delle istituzioni" si intende designare forti aspettative, che, però, vengono regolarmente deluse.

Il professor Elia ha avuto il grande pregio, seppure nella brevità dell'intervento, di fare emergere i problemi sui quali sarà necessario discutere, e, soprattutto, ha avuto il merito di aver richiamato ad una salutare saggezza nei confronti dell'uso del diritto comparato come *argumentum quoad autoritatem*.

Ringrazio il presidente Pepe per il suo intervento e sottolineo che, come ormai noto tra le istituzioni, la disponibilità dell'Istituto di Studi sulle Regioni è sempre stata totale, avendo lavorato sia sotto le direzioni del prof. Giannini e del prof. La Pergola, sia con Onorato Sepe e con Temistocle Martines, in maniera molto intensa. Adesso il lavoro è ancora più impegnativo perché è maggiore la visibilità dell'Istituto in relazione all'attuale momento storico.

Il professor Cammelli ha espresso, in modo vivace, i problemi che ancora esistono. Per quanto riguarda l'art. 7, la sostituzione

dell'art. 123 della Costituzione, concordo con l'obiezione di Cammelli, ma ritiengo che il Consiglio delle autonomie non sarà solamente un organo di consultazione, ma anche un organo, in fondo, di contrattazione. Infatti, la consultazione, da sola spesso non basta a conferire alle decisioni comuni quella *autoritas* che è garanzia di consenso.

Mi trovo d'accordo con il professor D'Atena sul fatto che, nel nostro Paese, si parla di "competenza concorrente", anche se quella delle nostre regioni non è, in effetti, una competenza "concorrente" in senso proprio. E' stato, infatti, uno sbaglio, credo, avere scritto la parola "competenza concorrente" ed averla definita come una competenza *ripartita*. Si credeva che fosse una legislazione che concorre sullo stesso tema, mentre è una legislazione *in concorrenza* (una criptocompetenza concorrente). Allora, non si può chiamare "competenza concorrente" perché produce poi una stranissima confusione, anche a livello di diritto comparato: il modello tedesco, dove questa espressione è nata, appare lontano e diverso.

Ormai, la formula è consolidata e non è il caso di cambiarla, ma si tratta sicuramente di una "concorrenza" all'italiana. La medesima cosa per il nostro federalismo, che, fra i vari tipi, è un federalismo *sui generis*.

Il professor Pizzetti ha espresso un concetto molto importante. Vale a dire, si sono ereditati gli ordinamenti separati dallo Stato liberale e dalla sua versione, in termini istituzionali, della sistemazione della compagine statale. Tuttavia, oggi non è più così, sono tutti ordinamenti non più esclusivi, non più separati, ma integrati. E' giusto il richiamo all'Unione europea, ma si può affermare che questa integrazione opera, soprattutto, a livello dei poteri locali e della loro articolazione. Ritengo molto importante l'articolo 5, che Pizzetti ha studiato tanti anni fa: "Improntare la legislazione ai criteri e ai principi del decentramento". Non si tratta, quindi, di escludere, ma di intervenire, scegliendo tra le diverse forme, pur attribuendo i nomi e le conseguenze giuridiche appropriate ai diversi istituti che vengono in considerazione.

Ringrazio, infine, i professori Pinelli, Ruggeri e Scudiero e la professoressa Anzon; il presidente Louvin (presidente del coordinamento dei presidenti dei consigli regionali), la professoressa Di Pilla (vice presidente dello stesso coordinamento e presidente del Consiglio regionale del Molise) ed il prefetto Civitate (intervenuto in rappresentanza del ministro Loiero).

Voglio, infine, inviare un saluto al professor Sergio Bartole, presidente del consiglio scientifico del nostro Istituto, che non è potuto intervenire.

Marco Cammelli

Riforme istituzionali e regole

Le elezioni politiche del maggio 2001 cadono in un momento delicato delle riforme istituzionali, dal quale affiorano elementi inediti rispetto all'esperienza precedente. Il duro scontro tra maggioranza e opposizione che si è registrato in occasione dell'approvazione definitiva, in seconda lettura, della revisione del titolo V Costituzione (ordinamento regionale e degli enti locali) ne è solo una conferma, anche se per ragioni in parte diverse da quelle emerse.

Il problema

La ragione immediata delle polemiche è nota: l'intera riscrittura dell'ordinamento delle regioni e delle autonomie locali è stata approvata con il solo voto favorevole della maggioranza, il che sia alla Camera sia al Senato ha portato a raggiungere di misura il quorum richiesto. Si tratta, dunque, di un atto riferibile alla sola maggioranza e perciò senza precedenti nella storia delle revisioni costituzionali del nostro Paese.

L'opposizione ha ovviamente avuto buon gioco nel sottolineare tale anomalia, con obiezioni tutte attinenti al galateo delle decisioni di rango costituzionale, vale a dire il precedente del tutto innovativo (per qualcuno, anzi, «rivoluzionario») di una modifica costituzionale priva dei consueti 2/3 dei voti favorevoli (il che sarebbe valso anche ad escludere il referendum confermativo previsto dall'art. 138.2 Cost.); il ricorso alla maggioranza non per governare ma per cambiare le regole; l'utilizzazione di una procedura a maggioranza assoluta da considerare eccezionale rispetto a quella, fisiologica, dei 2/3 dei voti.

A queste critiche – che pure hanno trovato echi nel governo al punto che anche in sede di Consiglio dei ministri alcune voci si sono levate facendo proprio questo ordine di perplessità – la maggioranza ha opposto considerazioni interamente fondate sul merito della questione: ricordando che le soluzioni adottate erano già state approvate (in forma più avanzata) poco tempo prima in occasione dei lavori della Commissione bicamerale e con il voto anche delle opposizioni; che si trattava di soluzioni già introdotte nell'ordinamento dalle riforme amministrative (leggi Bassanini) con legge ordinaria e con il sostanziale consenso della minoranza; che, proprio per questo, ci si limitava ad una più stabile e solenne definizione a livello costituzionale e che su tali innovazioni, infine, c'era l'esplicito sostegno di rappresentanti di regioni e comuni, sia del Polo che dell'Ulivo.

Non è difficile riconoscere che si tratta di considerazioni in buona parte fondate, dall'una e dall'altra parte: ma questo rende il problema ancora più complicato e in ogni caso il punto è un altro. Il problema, infatti, è che si muovono su piani del tutto diversi, delle regole del gioco le prime e della sostanza delle scelte le

seconde, salvo annotare che l'unico punto di contatto sta nell'evidente obbiettivo della maggioranza di rendere, con il richiamo al merito della riforma costituzionale, meno bruciante lo strappo operato sul piano della procedura e delle regole. Segno evidente, dunque, che il problema esiste davvero.

Ma qual è il problema e in che cosa consiste esattamente? Qui torniamo alla peculiarità del momento che stiamo attraversando e che la vicenda appena richiamata, appunto, conferma: la questione non è (solo) nella maggioranza con cui si approvano le modifiche costituzionali ma nel significato di queste ultime e, in definitiva, nel ruolo riconosciuto alla norme costituzionali di cui le procedure di votazione costituiscono non una premessa, ma una conseguenza. Vediamo perché.

Lo strappo

Quali che siano le dichiarazioni e gli impegni sulle riforme istituzionali espressi per la nuova legislatura dai due schieramenti, non si può fare a meno di osservare che gli anni appena trascorsi proiettano in materia un lungo cono d'ombra denso di ostacoli e peculiarità.

Il primo problema, intanto, è che siamo ormai rimasti senza strumenti per procedervi, dato che alle gravi perplessità (di ordine giuridico e istituzionale) che da sempre pesano sul ricorso ad una vera e propria assemblea costituente si sono aggiunti i ripetuti e brucianti fallimenti di ben tre esperienze di commissioni bicamerali speciali per le riforme. Il minimo che si può dire, a questo punto, è che salvo condizioni straordinarie ed eventi imprevedibili, queste strade sono entrambe ormai (almeno per qualche tempo) impraticabili. Ma già qui si impone un distinguo.

Il discorso, infatti, vale per le vere e proprie *riforme costituzionali*, e cioè per la modifica di principi o elementi essenziali della Carta: per i ritocchi di secondaria importanza o per l'adozione di leggi, pur di rango costituzionale, attuative della Costituzione medesima (quelle per gli statuti delle regioni a statuto speciale ex art. 114 Cost.) nessuno può mettere in dubbio che il procedimento disciplinato dall'art. 138, anche se privo dei 2/3, sia più che sufficiente. Adeguato, in sostanza, alla messa a punto di semplici *ritocchi costituzionali* o di *leggi costituzionali di attuazione*. Il fatto che le due ipotesi siano *proceduralmente* disciplinate dal medesimo articolo (il 138, appunto) non deve dunque portare a confondere i due casi, che restano ben distinti non solo sul piano concettuale ma anche su quello politico e istituzionale, con la conseguenza pratica che le obiezioni sollevate dal Polo, e più in generale la tematica del galateo costituzionale dei rapporti tra maggioranza e opposizione, hanno motivo di porsi solo per le riforme costituzionali in senso proprio.

Fin qui il discorso in termini di principi, peraltro «curiosamente» dimenticati o confusi non solo dagli attori politici ma anche da qualche autorevole opinionista. Vediamo comunque i tre casi di modifica costituzionale che si sono avuti nell'ultima legislatura:

– con il primo (legge costituzionale n. 1 del 1999) si è ritoccata la forma di governo regionale in senso presidenziale provvedendo a ridefinire, in termini notevolmente più ampi, l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie;

– con il secondo (legge costituzionale n. 2 del 1999) si sono inseriti i principi del «giusto processo» nel titolo delle norme sulla giurisdizione (riformulando l'art. 111 della Costituzione);

– con il terzo (legge costituzionale n. 1 del 2001), si è provveduto alla riscrittura dell'intero titolo V della Carta costituzionale, vale a dire dell'ordinamento delle regioni e degli enti territoriali con l'aggiunta di due, tutt'altro che irrilevanti, disposizioni transitorie e finali.

Se i principi del giusto processo possono forse ritenersi, come si è affermato, la mera esplicitazione di canoni generali già presenti all'interno del nostro ordinamento costituzionale (e allora c'è da chiedersi quali siano i motivi che hanno reso necessaria questa affermazione più solenne), non c'è dubbio che l'introduzione della forma di governo presidenziale nelle regioni e, a maggior ragione, il nuovo testo del titolo V costituiscono vere e proprie riforme costituzionali.

Da questo punto di vista, è dunque innegabile che la distanza tra il voto *bipartisan* delle riforme costituzionali del 1999 e quello, a stretta maggioranza, del marzo 2001 apre molti problemi, e tutti assai delicati.

Come si è già detto, vi erano molte ragioni (anche istituzionali) a fondamento della necessità di riscrivere il titolo V, prima tra tutte quella di assicurare un solido ancoraggio alle riforme amministrative delle leggi Bassanini o alla fase statutaria regionale attualmente in corso. Ma tutto questo rimane sul piano, appunto, del merito politico e delle virtù o dei demeriti da riconoscere a maggioranza e opposizione: sul piano delle regole del gioco, intendo quelle dettate e acquisite da mezzo secolo di storia repubblicana, resta il fatto che una importante riforma della Costituzione è nata in un Parlamento diviso in due e dal voto di una parte sola. In breve, con uno forte strappo rispetto al principio, fino ad oggi rispettato, della netta separazione tra livello del confronto di parti (maggioranza e opposizione) e quello, il più possibile condiviso, delle sue regole e dei suoi principi.

Riforme per stabilizzare

Se questi sono i problemi, di cui comunque si dovrà discutere nei prossimi tempi anche in sede culturale e scientifica, diventa determinante approfondire meglio i processi che hanno condotto alle tre modifiche costituzionali della XIII legislatura.

Gli elementi sono tanti, ma se esaminiamo con attenzione gli aspetti che si sono ricordati è possibile cogliere che, malgrado le apparenze, il problema non è quello della *base* parlamentare con cui si sono approvate le riforme costituzionali, ma del *significato* di queste ultime e, in definitiva, del ruolo che in questa fase (apertasi ormai da tempo) si tende riconoscere ai processi di revisione costituzionali. È proprio su questo punto che dobbiamo concentrare l'attenzione.

Gli interventi sulla Costituzione del biennio 1999-2001 hanno un significativo tratto comune: la costituzionalizzazione di contenuti, già presenti nell'ordinamento e spesso introdotti con legge ordinaria. È quanto si è verificato con la riforma in senso presidenziale del governo regionale, resasi necessaria per allineare anche questo livello istituzionale al rafforzamento dell'esecutivo e alla legittimazione diretta del *premier* da tempo operante per gli enti locali (elezione diretta del sindaco) e a livello centrale (legge elettorale); con il «giusto processo», dove la modifica dell'art. 111 Cost. ha avuto più il significato di ribadire principi già presenti nell'ordinamento, garantendone l'osservanza da parte di tutti gli interpreti, specie della magistratura, che di introdurre innovazioni in materia. Lo stesso è avvenuto, in modo ancora più vistoso, sul terreno dell'ordinamento regionale e dei rapporti centro-periferia, già profondamente incisi, nel senso poi recepito dal nuovo titolo V, dalle riforme amministrative dell'ultimo quinquennio.

Vietata la riproduzione

Due, dunque, le peculiarità: nei casi in cui c'è effettiva innovazione, quest'ultima non transita dalla Costituzione al legislatore ordinario per la sua attuazione, ma procede in senso contrario da questo a quella; ancora, alla revisione costituzionale si procede anche per contenuti che non costituiscono innovazione o che non lo sono al punto da richiedere l'adeguamento del testo costituzionale vigente.

Se questo è vero, allora i processi che stiamo esaminando seguono due logiche diverse.

– Dove c'è effettiva innovazione, il trasferimento a livello costituzionale ha l'obbiettivo di consolidare il tratto di strada percorso, in piena coerenza con il carattere incrementale ormai prescelto per le riforme costituzionali e chiaramente resosi indispensabile dopo il fallimento degli approcci globali degli anni precedenti. Naturalmente il singolo intervento non costituisce né garantisce la realizzazione dell'intero processo di riforma costituzionale ma, un po' come la sicurezza assicurata dall'appiglio o dal chiodo da roccia in una arrampicata, permette di non arretrare dal punto raggiunto e di mantenere una certa libertà di scelta per il percorso successivo.

– Dove l'innovazione non c'è, allora la costituzionalizzazione di determinati elementi ha invece la funzione di assicurarne il rafforzamento verso chi o coloro che potrebbero metterli in discussione. Tra questi non metterei le future, e potenzialmente diverse, maggioranze politiche, perché da questo punto di vista la garanzia non è assicurata dalla veste costituzionale ma dal modo con cui vi si pone mano: se lo si fa in modo condiviso, la garanzia c'è; se lo si fa con il solo apporto della maggioranza, a nulla vale la veste costituzionale, che si risolve in un modesto aggravamento (dalla maggioranza semplice a quella assoluta) del *quorum* richiesto per l'approvazione delle ordinarie deliberazioni da parte della nuova maggioranza parlamentare.

Il rafforzamento garantito dalla veste costituzionale è invece certamente più efficace su altri fronti: all'interno della stessa maggioranza, per evitare che la legislazione di settore e l'attività delle commissioni parlamentari in sede legislativa contraddicano quanto è stato maturato con scelte strategiche; nelle relazioni centro/autonomie, destinate a farsi ogni giorno più delicate; sul versante degli altri poteri istituzionali, primo tra i quali la magistratura. Non dimentichiamo infatti che il recupero del primato delle decisioni del legislatore e della piena legittimazione della classe politica nei confronti della vistosa erosione che sull'uno e sull'altro fronte è conseguita all'azione della magistratura dall'inizio degli anni Novanta è stata una delle ragioni più sentite e condivise da *tutti* i gruppi parlamentari nell'avvio dei processi di riforma costituzionale, come è emerso chiaramente nel corso dei lavori della commissione D'Alema.

Dunque, è vero: è il significato di Costituzione che cambia con queste forme di intervento, sia nel senso che la relativa facilità in un sistema bipolare di operare modifiche a maggioranza assoluta ne attutisce la rigidità e ne aumenta la cedevolezza; sia nel senso che nella nostra realtà più recente l'innovazione istituzionale non nasce da una previsione costituzionale attuata dal Parlamento nella dialettica maggioranza-opposizione ma, in senso inverso, dalla legislazione ordinaria e dalla sua successiva stabilizzazione al livello superiore. Il che, in parte sdrammatizza la questione delle maggioranze da considerarsi «politicamente corrette» in questi casi ma finisce, come vedremo, per aprire problemi ancora maggiori.

Le cause

Le ragioni che hanno condotto a queste trasformazioni, e in definitiva ad un progressivo smarrimento del significato e del ruolo della Carta costituzionale sono numerose, ma le principali mi sembrano le seguenti.

– Il costo, assai maggiore di quanto comunemente non si pensi, del fallimento dei tre tentativi di riforma costituzionale che si sono succeduti nell'ultimo decennio, perché è inevitabile che la ripetuta e diffusa affermazione di una Costituzione da riformare porti come prima conseguenza, nell'attesa della nuova disciplina, all'indebolimento di quella vigente. Indebolimento, ovviamente, aggravato dall'esito negativo degli ulteriori tentativi di porvi mano.

– I riflessi diretti e indiretti derivanti dal rafforzamento delle sedi comunitarie e dell'Unione europea, con profonde modificazioni *di fatto* già apportate al testo costituzionale vigente. Non può dimenticarsi che il consistente trasferimento di sovranità operato in favore delle sedi comunitarie continua a reggersi sull'esile base dell'art. 11 della Costituzione vigente, mentre la quasi totalità degli altri paesi hanno accompagnato la propria adesione all'Unione europea con processi di revisione costituzionale spesso legittimati da referendum popolari, e che il funzionamento delle istituzioni comunitarie ha radicalmente superato non solo singole disposizioni ma intere parti costituzionali come quella, sulla cui centralità non c'è bisogno di insistere, dei rapporti economici e delle relazioni pubblico/mercato trattate dagli artt. 41 ss.

– Le implicazioni del principio maggioritario sulla disciplina e sulle convenzioni costituzionali vigenti: un fattore certo più domestico e sfuggente, ma destinato ad assumere nel tempo forme più esplicite. Per quanto l'affermazione di un sistema bipolare appaia, come sappiamo, ancora imperfetta, le modifiche introdotte già oggi sono in grado di incidere in modo significativo sulle prassi e sul ruolo stesso degli istituti costituzionali, il cui presupposto (a cominciare, per l'appunto, dal procedimento di revisione costituzionale) è invece quello di un sistema rappresentativo su base proporzionale.

Se a tutto questo aggiungiamo la presenza di forti politiche di riforma amministrativa, cui si è già fatto cenno, allora possiamo cogliere nel suo insieme il rischio di un fenomeno del tutto inedito, la tendenza cioè del nostro sistema di regole ad articolarsi su due piani nettamente distinti: quello superiore (*grosso modo* corrispondente al livello comunitario) percepito come autentico ordinamento costituzionale per l'importanza, la condivisione, la stabilità e la prescrittività dei principi da cui è costituito e le cui scelte, non a caso, sono assistite da uno spirito autenticamente costituente, quale appunto quello che ha accompagnato l'ingresso nell'euro del nostro Paese; quello inferiore (*grosso modo* corrispondente all'ordinamento interno) più circoscritto, mutevole, tendenzialmente privo di valutazioni sistemiche e affidato alle opzioni tattiche o comunque alla ordinaria dialettica maggioranza-opposizione.

Non c'è bisogno di sottolineare l'incongruità e l'obbiettiva inammissibilità di un dualismo siffatto, che sembra associare alla plebiscitaria adesione all'Europa dinamiche interne centrifughe se non deresponsabilizzanti e che lascia pericolosamente sguarnita una dimensione nazionale ancora cruciale nell'attuale stato dei processi di integrazione europea.

Se le cose stanno in questi termini, andrebbe allora colta fino in fondo l'intima correlazione tra i due fenomeni, imputandola a costo (tutto nostrano) di quei vin-

coli esterni a cui troppi in Italia riconoscono, ingenuamente, una funzione solo positiva di ancoraggio.

Gli effetti

Le conseguenze di questo stato di cose sono innumerevoli, e si riflettono su di un ambito eccezionalmente vasto.

Gli effetti sul terreno costituzionale. I primi effetti si producono sul piano immediatamente costituzionale, in termini di cedevolezza del testo costituzionale, di asimmetrie indotte dal sistema incrementale, di crisi del sistema delle garanzie dettato dalla Carta: in una parola, di relativa dissolvenza del significato di Costituzione. Vediamoli in estrema sintesi.

a) La parziale relativizzazione del testo costituzionale vigente, peraltro, ha due facce: una verso l'alto, e cioè l'accettazione già segnalata del superamento di singole disposizioni o settori da parte dell'ordinamento comunitario; l'altra verso il basso, connotata dall'innesto mediante procedimenti di revisione di discipline che trasformano il ruolo della Costituzione dal rango di super-regola universalmente condivisa o di progetto strategico ad attuazione graduata a quello di recezione e consolidamento di processi *già* in atto. In un caso e nell'altro, comunque, aprendo la strada a veri e propri fattori di crisi, non solo potenziali, del nostro ordinamento.

Si noti, tra l'altro, che queste dinamiche sembrano destinate a riflettersi con ampiezza e profondità oggi imprevedibili anche sull'assetto e sul funzionamento della pubblica amministrazione, la cui ricerca di autonomia rispetto alle sedi politiche e alla stessa disciplina legislativa (specie quando si affermi il principio della riserva di amministrazione), presuppone solidi punti di orientamento, fra i quali una più accentuata e diretta relazione tra sistema amministrativo e le norme costituzionali. Un rapporto, peraltro, che nelle condizioni richiamate rischia di farsi ancora più problematico.

b) L'opzione per il metodo incrementale delle riforme, di cui si è già detto, pur necessitata dalla impraticabilità della via principale, mostra per intero i propri limiti riferibili in primo luogo al carattere sistematico di ogni disciplina normativa, accentuato ovviamente quando si tratti di normativa costituzionale.

Sicché, per fare solo un esempio, la riforma appena varata del titolo V non comporta solo conseguenze necessarie sul funzionamento degli organi costituzionali centrali (dalla composizione del Senato come camera delle autonomie alla designazione dei giudici della Corte costituzionale), cui per opinione unanime (salvo quella dei diretti interessati: senatori e giudici della Consulta) si dovrà porre mano nella prossima legislatura, ma tocca in profondità le basi dell'intero sistema amministrativo, con inevitabili conseguenze sulle norme costituzionali in tema di pubblica amministrazione (artt. 95-98) e delle funzioni ausiliari, giurisdizionali e di controllo in materia (artt. 100, 103 e ss.). Con il risultato che, in materia, l'incrementalità è possibile solo in termini e a condizioni assai più limitate di quanto comunemente non si ritenga.

C'è poi da aggiungere che i cosiddetti «rami alti» dell'ordinamento (organi costituzionali) sono inevitabilmente connessi alle vicende che interessano quelli di livello inferiore: ne è un chiarissimo esempio la drastica riduzione dei ministeri (da 18 e 12) operata in attuazione delle leggi Bassanini che non incide solo su

questi ultimi ma in via immediata, e forse in modo anche più incisivo, sul numero dei ministri e sulla composizione del governo e dunque anche sul ruolo giocato dal Consiglio dei ministri e dalla Presidenza del consiglio. Insomma, non basta optare per forme di innovazione incrementale: bisogna anche saperne individuare la taglia adeguata.

c) Il sistema delle garanzie costituzionali è, appunto, un sistema che risente direttamente di ogni innovazione introdotta e che rischia la crisi senza un'adeguata comprensione e valutazione di ogni implicazione che ne deriva. Vediamone qualche esempio.

Corte costituzionale. La presenza di interi ambiti a disciplina extra-costituzionale, come quelli riferibili alle istituzioni comunitarie, o con riforme introdotte con disciplina ordinaria in attesa del consolidamento affidato ai processi incrementali di revisione costituzionale finisce per mettere fuori gioco, o almeno in serio imbarazzo, la più importante forma di garanzia, quella della verifica di coerenza con la Costituzione affidata alla Corte costituzionale. È immaginabile il disagio di quest'ultima quando si trova a dover pronunciare su questioni per le quali manca un affidabile riferimento costituzionale, trovandosi stretta tra chi dubita (non a torto) della conformità della norma legislativa impugnata alla Costituzione vigente e chi, con altrettanta ragione, la invita a considerare i processi di riforma, le esigenze di innovazione, il loro prossimo recepimento in disposizioni costituzionali riviste.

Rapporti centro-periferia. Considerazioni analoghe possono muoversi in ordine all'opzione, ormai decisa e ampiamente praticata, verso la delegificazione e il conseguente ricorso a norme secondarie degli esecutivi (governo, giunte regionali, enti locali), da un lato, e il dato innegabile che nella Costituzione vigente uno dei principali *relais* nei rapporti tra centro e autonomie è affidato invece agli atti delle assemblee elettive, e in particolare all'incrocio tra legislazione statale e regionale (garantito, ancora una volta, dalla Corte costituzionale). Questo stato di cose, e la perdurante mancanza di una Camera delle autonomie, costituita dal Senato, lascia pericolosamente sguarnito uno dei principali elementi di integrazione tra ordinamento nazionale e sistema del governo locale, affidato a sedi di cooperazione (conferenze miste presso la Presidenza del Consiglio) che o stentano a svolgere tali compiti o, quando lo fanno, pongono automaticamente fuori gioco le assemblee rappresentative (Parlamento, consigli regionali), costrette alla scelta tra la ratifica di quanto già convenuto e la rivendicazione di un proprio autonomo ruolo che facilmente si traduce in interventi settoriali, quando non di mera ripicca (la vicenda del trasferimento del corpo forestale alle regioni, ne è un esempio lampante).

Referendum. In questo contesto, anche il ricorso al referendum (costituzionale) finisce per sollevare seri problemi: basti pensare alla necessità che l'innovazione costituzionale sia contrassegnata dalla omogeneità dei contenuti, per evitare che la successiva consultazione, il cui ricorso finirebbe in questo contesto per essere assai più frequente, finisca per sottoporre agli elettori elementi eterogenei ognuno dei quali suscettibile di valutazioni differenziate. Un unico provvedimento, approvato con la sola maggioranza assoluta, che per ipotesi introducesse contemporaneamente forti innovazioni in ambiti diversi, oltre a costituire una vera e propria riforma costituzionale con le forme della semplice revisione, impedirebbe valutazioni differenziate e dunque violerebbe la libertà di espressione degli eletto-

ri. Il che è tanto più assurdo quando si consideri che in tal modo la consultazione su disposizioni costituzionali finirebbe per godere di minori garanzie di quelle già oggi riconosciute ai quesiti referendari su leggi ordinarie.

Gli effetti sul terreno delle riforme. Per quanto il terreno costituzionale sia ovviamente quello più importante, anche altri ingredienti propri del metodo incrementale delle riforme sollevano problemi rilevanti.

Intanto fino ad ora si è parlato genericamente di riforme operate in via ordinaria, segnalandone l'influenza sul terreno costituzionale, ma va ricordato che i processi di riforma avviati (e in parte non trascurabile, anche conclusi sul piano normativo) con il riordino della amministrazione statale e degli apparati centrali e sul versante dei rapporti centro-autonomie sono essenzialmente opera dell'esecutivo, perché realizzati in via di delega e completati, in virtù dei processi di delegificazione (sostituzione delle normative legislative con testi regolamentari), con norme secondarie.

Certo, il Parlamento vi ha partecipato sia all'atto della delega (formulato, di solito, in modo molto ampio) sia, e in forma anche più incisiva, esprimendo i propri pareri sugli schemi di decreto delegato (commissione cd. Cerulli Irelli), ma resta il fatto che la quota di gran lunga prevalente delle scelte operate è riferibile non già alle assemblee legislative ma alle sedi governative e, in parte, ministeriali. Le stesse norme regolamentari adottate in via di delegificazione non si limitano alla specificazione o attuazione di decisioni già assunte ma trattano direttamente aspetti spesso cruciali per i contenuti e l'esito delle riforme. Basti ricordare, tra i tanti esempi, che il cuore della riforma didattica delle università, su cui si è aperto proprio in questi giorni (ma *ex post*) un acceso dibattito pubblico, è stato definito nei suoi aspetti più significativi da un regolamento ministeriale dell'autunno 2000.

Si tratta, dunque, di un trasferimento dalle sedi parlamentari a quelle dell'esecutivo del tutto comprensibile se si tiene conto della complessità dei provvedimenti da assumere e dei processi posti in essere per giungere alla loro redazione, ma che assume invece un significato ben diverso nel rapporto venutosi a creare tra leggi ordinarie di riforma e Costituzione. In ogni caso, il metodo incrementale presenta altri due seri inconvenienti, uno riguardante il processo di formazione e l'altro gli effetti finali.

Le due approvazioni da parte di ciascuna camera richieste dall'art. 138 Cost., come lo stesso intervallo temporale di tre mesi, non sono richiesti solo per «raffreddare» la decisione consentendone una valutazione più pacata ma hanno anche la funzione di favorire una progressiva aggregazione di consensi, tanto è vero che la maggioranza dei 2/3 che rende definitiva l'approvazione ed esclude il referendum è prescritta solo per la seconda lettura. La cosa finisce invece per portare a conseguenze perfettamente opposte in una modifica costituzionale sostenuta dalla solo maggioranza perché, come è avvenuto con l'approvazione della riforma del titolo V, per un verso la duplicazione del procedimento di approvazione finisce per drammatizzare, reiterandola in ognuno dei passaggi, la divisione tra i due schieramenti, e per altro verso la «blindatura» del testo, che ovviamente deve rimanere inalterato in ognuna delle quattro votazioni, impedisce l'inserimento di correzioni o integrazioni di evidente utilità e riconosciute tali anche dalla maggioranza.

Quanto agli effetti stabilizzatori, è evidente che l'effetto positivo può aversi solo per riforme compiutamente definite, alle quali cioè la veste costituzionale assicura il riparo da ripensamenti o colpi di coda, specie quando, come nella maggior parte delle riforme istituzionali, il processo di attuazione è complesso e sgranato nel tempo. Se invece vengono costituzionalizzati processi di riforma incompiuti, come è il caso della riforma del titolo V, allora si rischia di cristallizzare anche le scelte *non fatte* impedendo, paradossalmente, proprio le possibili evoluzioni che si intendevano agevolare per tale via.

Conclusioni

I problemi sono innegabili, di evidente rilievo sistemico e dunque comuni ai due schieramenti indipendentemente da chi avrà la maggioranza e da chi sarà all'opposizione, ma è necessario che siano percepiti nella loro esatta dimensione e adeguatamente approfonditi per poterne venire a capo. Un modo per farlo è quello di partire da tre snodi che sembrano rappresentare altrettanti passaggi chiave nella ridefinizione del rapporto tra regole e riforme.

Il primo, quello del rapporto con l'Unione europea, richiede la consapevolezza che l'azione dei vincoli esterni non è senza prezzi e non è solo positiva. L'effetto congiunto dell'accelerazione del processo di integrazione e del tradizionale *éscamotage* di far passare a livello comunitario politiche non praticabili sul piano nazionale, alla lunga ha portato all'indebolimento di parti del testo costituzionale e, più a fondo, al rischio di un sistema di regole a due livelli: il primo, quello comunitario, condiviso, stabile e materialmente costituente; il secondo, quello interno, condizionato da dinamiche centrifughe, da opzioni parziali e per loro natura reversibili, funzionale alla stabilizzazione di scelte riferibili alla maggioranza. Che in queste condizioni sia difficile riformare la Costituzione o rischi di sfuggirne il significato, è del tutto comprensibile.

Si tratta, ovviamente, della rappresentazione estremizzata di dinamiche ancora *in itinere*, ma ce n'è abbastanza per affermare che senza una decisa correzione di rotta il nostro ordinamento rischia di trovarsi nella delicata situazione di un sistema pericolosamente sospeso tra le vecchie regole, che ha lasciato alle spalle, e quelle nuove il cui innesto non è immediato, né sistematico né adeguatamente partecipato e controllato. Il tutto, è ben ripeterlo, in un quadro di istituzioni comunitarie ancora pesantemente ancorato alla dimensione nazionale dei singoli membri.

Il secondo punto riguarda i processi di esplicita modificazione del testo costituzionale. Qui va recuperata la distinzione, oggi perduta, tra riforme costituzionali vere e proprie e semplici revisioni della Carta costituzionale. Le prime riguardano l'introduzione di principi strategici o super-regole la cui adozione non può che essere il frutto della convergenza delle più importanti forze politiche presenti in Parlamento. Agitare, per queste, lo spettro di pratiche consociative è del tutto fuori luogo perché si tratta di disporre di elementi del sistema, e dunque nello stesso tempo indivisibili e bisognosi del più ampio consenso. Elementi, in breve, la cui adozione presuppone larghissime maggioranze e che solo eccezionalmente, quando non siano raggiunte, è suscettibile di una legittimazione integrativa quale quella offerta dal referendum confermativo.

Del tutto diverso, e dunque da sdrammatizzare, è invece il caso di singoli ritocchi, di modifiche parziali, in breve di ciò che può qualificarsi come semplice

(e, per questo, ricorrente) *manutenzione* ordinaria del testo costituzionale. In questi casi si tratta di interventi non solo limitati ma in senso lato attuativi di principi già saldamente presenti nel sistema costituzionale, che proprio per questo non implicano innovazioni sostanziali e anzi evitano disarmonie o veri e propri conflitti tra norme costituzionali e disposizioni ordinarie (interne o comunitarie) che è doveroso evitare o eliminare. Che a queste operazioni si proceda con la sola maggioranza assoluta non può dunque costituire un problema particolare, sia per il fatto che l'eventualità di una diversa valutazione in proposito tra maggioranza e opposizione può sempre contare sulla verifica referendaria, presumibilmente azionata là dove effettivamente l'incertezza sia così elevata da poter essere riconosciuta da larghe parti dell'elettorato, sia perché comunque la questione, a questo punto, è ricondotta ai suoi termini reali, alla dimensione cioè di diverse opzioni di *merito* che non toccano le regole del gioco.

Un discorso diverso meritano infine i processi che abbiamo detto incrementali, specie se collegati alla stabilizzazione di riforme già avviate con legislazione ordinaria. Se è vero infatti che presentano le difficoltà che si sono rilevate, è altrettanto innegabile che può trattarsi di una strada necessitata per l'avanzare di forti innovazioni e l'impraticabilità di altri strumenti. Ma anche in questi termini, si tratta di una soluzione da praticare con grande cautela e che comunque sembra richiedere la messa a punto di apposite modalità anche procedimentali idonee ad evitare le serie controindicazioni che si sono poste in evidenza. Da un lato, infatti, le indiscutibili esigenze di stabilizzazione dei processi di riforma dovrebbero trovare risposta attraverso fonti ordinarie rinforzate, cioè con leggi organiche contrassegnate da un peculiare procedimento di approvazione atto a raggiungere le medesime finalità di ancoraggio del processo decisionale senza ricorrere all'ancoraggio chiesto alla veste costituzionale. Dall'altro, e specificamente per queste ultime, il rispetto delle esigenze di sistema dell'ordine costituzionale, la coerenza intrinseca dei contenuti e la loro omogeneità anche agli occhi dell'elettore eventualmente chiamato a pronunciarsi con il referendum, dovrebbero trovare in qualche modo soddisfazione, anche a costo di immaginare per determinati casi uno scrutinio preventivo affidato alla Corte costituzionale. Il che, ovviamente, richiederebbe una modifica del testo vigente.

Capisco che si possa temere, per questa via, una pericolosa sovraesposizione del giudice di costituzionalità, ma a parte il fatto che tutto questo andrebbe letto nel quadro della sdrammatizzazione degli interventi di revisione, cui si è fatto cenno, e che comunque garantire la correttezza del procedimento di revisione è cosa ben diversa dall'entrare nel merito dello stesso, resta in ogni caso determinante la considerazione che ben altra e più intensa esposizione deriva oggi alla Corte, stretta tra leggi ordinarie che vanno oltre il testo costituzionale vigente, revisioni limitate di quest'ultimo e l'attesa, inevitabilmente incerta, di una sua organica riforma.

Non è che una ipotesi, è ovvio. Il punto davvero importante è che gli avvenimenti più recenti hanno radici antiche e che ciò che divide i due schieramenti (non del tutto coincidenti, come si è visto, con maggioranza e opposizione) in tema di riforme costituzionali non è tanto il *quorum* per la loro approvazione, ma molto di più: un codice comune di linguaggio che, oggi, sembra smarrito.

236

nota

Sull'incertezza e pluralità di significati oggi assegnati al concetto di costituzione e per il carattere da riconoscere ai principi dell'ordinamento comunitario A. Barbera, *Esiste una «costituzione» europea?*, «Quaderni costituzionali», 1/2000, pp. 58 ss. Per la distinzione tra revisione e riforma costituzionale, U. Rescigno, *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?*, in «Diritto pubblico», 3/1997, pp. 603 ss. Per la storia e le ragioni degli insuccessi dei tentativi di riforma costituzionale, E. Cheli, *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2000. Sui processi di riforma della XIII legislatura, e le loro implicazioni costituzionali, cfr. *Le riforme amministrative*, «Diritto pubblico», 3/1999 (numero monografico) e *La riforma del Governo*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2000. Una prima, approfondita lettura della riforma costituzionale del titolo V in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Centro di ricerca sulla amministrazioni pubbliche «Vittorio Bachelet», Quaderno n. 20, Milano, 2001.

Federalismo conflittuale

Giuseppe Ugo Rescigno

LA RIFORMA DA RIFORMARE

1. Nel momento in cui scrivo, a rigore, la riforma che modifica quasi totalmente il Titolo V della seconda parte della Costituzione relativo alle Regioni non è entrata in vigore e non è detto che entri in vigore. Infatti, dalla pubblicazione sulla «Gazzetta ufficiale» del progetto approvato dalle due Camere con la maggioranza assoluta decorrono tre mesi entro i quali cinque Consigli regionali, oppure cinquecentomila elettori, oppure un quinto di ciascuna Camera possono chiedere un referendum sul progetto, dal cui esito dipende il destino di esso: se il corpo elettorale approva, il progetto diventa legge costituzionale; se il corpo elettorale non approva, il procedimento cade nel nulla e resta in vigore il precedente testo. Quindi allo stato attuale non possiamo dire se e quando la riforma entrerà in vigore. Se però vogliamo esaminare e valutare il nuovo testo approvato dalle due Camere dobbiamo immaginare che esso sia in vigore e simulare nei ragionamenti le conseguenze di ordine normativo che esso comporta.

2. Conviene cominciare dal nuovo Art. 114, perché riassume bene il senso complessivo della riforma. In esso nel primo comma al posto della vecchia dizione: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni» viene scritto: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Con la prima formula lo Stato non è una parte della Repubblica, ma rappresenta la Repubblica come ente unitario, che al suo interno si riparte in unità minori. Con la seconda formula la Repubblica è un mero nome riassuntivo a cui non corrisponde alcun soggetto, perché la Repubblica è data dalla sommatoria dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e, si badi bene, dello Stato. Non c'è nessun soggetto che impersona, e dunque fa agire, la Repubblica,

come ente unitario; la Repubblica è una risultante dell'interazione tra molti soggetti, tra i quali si colloca, in parità con gli altri, anche lo Stato.

Il popolo italiano non ha più uno strumento specifico di direzione unitaria, a cui affidare la responsabilità delle trasformazioni sociali di cui parla l'Art. 3, secondo comma; l'unico ente che potrebbe assolvere questo compito, e che nella Costituzione ancora formalmente vigente ha questo compito, e cioè lo Stato, nel progetto è una entità con compiti numerati e limitati, distinti da quelli di altre entità egualmente garantite nei loro poteri, privo di qualunque funzione unificatrice che lo collochi in posizione sovraordinata.

Questo è il motivo conduttore di tutta la riforma, che spiega le molte articolazioni particolari che il principio ispiratore ha suggerito, come vedremo molte volte, in tutte le questioni cruciali.

Va notato che in questo modo la riforma si pone in netto contrasto con i principi ispiratori della prima parte, e si conferma, come del resto è inevitabile, e come gli studiosi onesti hanno sempre sottolineato, che ogni Costituzione è un atto che nasce con una sua coerenza, e che pensare di sostituire una parte significativa senza toccare le altre è illusione, se questa nuova parte si ispira a principi diversi da quelli delle restanti parti.

3.

Un altro aspetto caratterizzante della riforma sta nell'ingresso trionfale entro la Costituzione del principio di sussidiarietà, sia in senso verticale che in senso orizzontale. Del principio in senso verticale (e cioè nei rapporti tra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) dirò dopo. Ora sottolineo quello in senso orizzontale. Nel nuovo Art. 118, nel quarto e ultimo comma si dice: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Questo articolo non solo rende legittima (senza apparenti limitazioni: vedremo dopo che almeno qualche limitazione, in base ad altri articoli della Costituzione, rimane) la devoluzione ai privati di attività di interesse generale, ma addirittura obbliga gli enti pubblici a giustificare, in base al principio di sussidiarietà, l'assunzione in proprio di tali attività, giacché esse in principio, se i cittadini singoli e associati sono in grado di svolgerle, spettano a loro e non agli enti pubblici. Scuola, sanità, assistenza, previdenza, cultura e in generale tutti i servizi sociali vanno svolti anzitutto dai privati, e poi, solo se questi si dimostrano incapaci di assicurarli, possono essere assunti dagli enti pubblici. Le sole attività di interesse generale che non possono essere attribuite ai privati sono quelle che comportano poteri autoritativi, e cioè poteri di imposizione di obblighi e divieti: è da ritenere che, in forza della restante parte della Costituzione, solo atti dei poteri pubblici possano imporre obblighi e divieti. Tutta la prima parte della vigente Costituzione, per quanto riguarda i servizi sociali, diventa ufficialmente carta straccia (si pensi, per contrasto, alla formulazione dell'Art. 33, secondo comma: «La Repubblica... istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi», con cui, esattamente all'opposto di quanto dice il principio di sussidiarietà, lo Stato ha comunque l'obbligo di istituire scuole per tutti gli ordini e gradi). Nel migliore dei casi si assisterà a lotte furibonde nelle diverse sedi sulla opportunità o meno di affidare ai privati questo o quel servizio pubblico.

4.

La ripartizione della potestà legislativa, come è noto, viene totalmente rovesciata rispetto alla vigente Costituzione. Mentre fino a oggi le Regioni avevano potestà legislative numerate e tassative, solo nelle materie espressamente indicate nell'Art. 117 (per le Regioni ordinarie) o negli statuti speciali (per le Regioni speciali), la riforma prevede che lo Stato abbia competenze legislative numerate, e che in ogni altra materia la competenza spetti alla Regione. In realtà si danno tre casi:

a. materie spettanti esclusivamente allo Stato (l'elenco di tali materie sta nel nuovo Art. 117, comma secondo);

b. materie spettanti alle Regioni col vincolo dei principi fondamentali riservati alle leggi dello Stato (l'elenco di tali materie si trova nel terzo comma dell'Art. 117);

c. tutte le altre materie, spettanti alle Regioni (ovviamente non ci può essere elenco).

A parte sta la competenza in materia tributaria, come vedremo.

Rispetto a questa costruzione, così come sta scritta nel progetto, vanno fatte una critica generale, che mette in discussione lo stesso criterio guida, e critiche specifiche sulla cattiva e talvolta contraddittoria specificazione del criterio guida.

Per quanto riguarda il criterio base, mentre è democratico e conforme agli interessi del popolo che l'amministrazione sia quanto più vicina è possibile agli amministrati, esattamente al contrario la legge deve essere la più generale possibile, perché solo così si garantisce l'eguaglianza davanti alla legge, che pure è un principio liberale.

Su questa questione cruciale, di principio, io credo che vada fatta una battaglia chiara e coerente, senza inutili e perdenti preoccupazioni tattiche. Se modifica vi deve essere, questa deve riguardare anche la correzione di errori della vigente Costituzione: tra questi errori

il più grave è stato quello di dividere la funzione legislativa, che invece deve unire i cittadini. La cosa è tanto più grave e ridicola quando si rifletta che oggi il problema è avere leggi eguali a livello europeo, prima ancora che statale.

Venendo a un'analisi interna al progetto, vanno sottolineati i molti casi di incerta indicazione dei confini, che darebbero luogo inevitabilmente a continue risse tra i diversi enti (del resto questa è una caratteristica generale del progetto, come dirò riassuntivamente alla fine): spettano alla competenza esclusiva dello Stato le «norme generali sull'istruzione», ma spetta alla competenza concorrente delle regioni la materia «istruzione»; spetta alla competenza esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» ma spetta alla competenza concorrente delle Regioni il «governo del territorio» e la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali»; spetta alla competenza esclusiva dello Stato la materia della previdenza sociale, ma spetta alla competenza concorrente delle Regioni la previdenza complementare e integrativa; spetta allo Stato la materia dei rapporti internazionali che lo Stato tiene con altri Stati, ma spetta anche alle Regioni concludere accordi e intese con Stati «nelle materie di loro competenza» (e cioè in tutte meno quelle di competenza esclusiva dello Stato), sia pure «nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».

Vi sono poi scelte gravi e inaccettabili. La più grave è quella secondo cui spetta allo Stato determinare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»: questo vuol dire che vi sarà eguaglianza tra i cittadini solo nel minimo, e totale diseguaglianza al di sopra del minimo garantito. Si tratta di una previsione gravissima e intollerabile, contro qualunque principio civile.

Inaccettabili sono poi molti casi di competenza concorrente: tutela e sicurezza del lavoro (di nuovo si ammette che questi due beni essenziali possano essere diversamente tutelati nelle diverse Regioni); ricerca scientifica e tecnologica (è pura follia affidare alle Regioni la competenza in tali questioni); tutela della salute (ribadisce la grave scelta di non garantire eguaglianza di tutela delle persone); grandi reti di trasporto e navigazione (anche questa sembra una scelta tecnicamente folle).

Gravissima poi è la scelta di sottrarre alla stessa competenza ripartita l'istruzione e la formazione professionale, quando anche i muri sanno che si tratta del settore più scandaloso di tutto il nostro ordinamento, per le incredibili ruberie e disfunzioni che lo caratterizzano.

5.

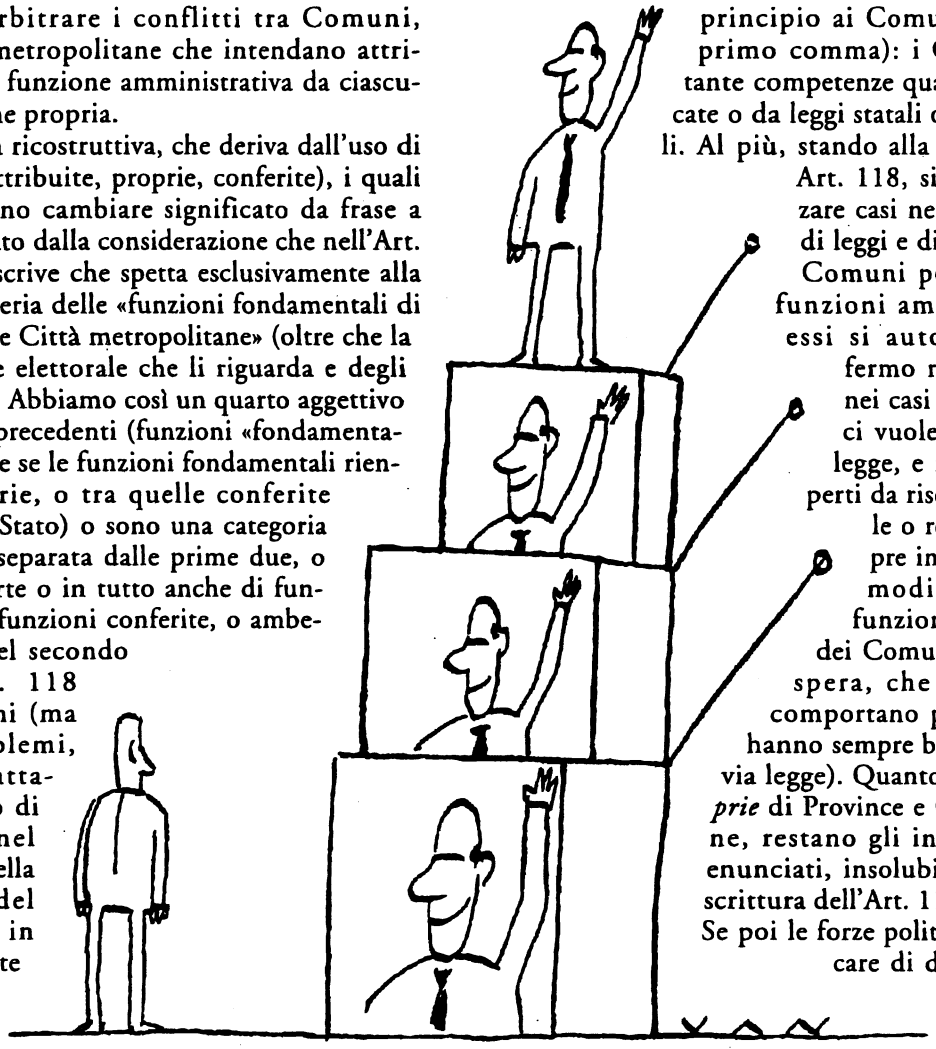
Un vero rebus è il primo comma del nuovo Art. 118, nel quale il nuovo testo disciplina le competenze amministrative di tutti gli enti pubblici territoriali, dal Comune allo Stato. La regola generale enunciata è che le funzioni amministrative sono attribuite in generale ai Comuni: quindi, si dovrebbe concludere, *tutte* le funzioni amministrative, *salvo* quelle attribuite ad altri soggetti. Il problema naturalmente (tralasciando la sorpresa di un'attribuzione generale ai Comuni di tutte le funzioni amministrative, che costituirebbe un *unicum* nel mondo) è sapere chi ha il potere di sottrarre funzioni amministrative ai Comuni e attribuirle ad altri. Il primo comma dell'Art. 118 si dimentica semplicemente di questo punto cruciale: usa la *forma passiva* («le funzioni amministrative *sono attribuite* ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato...»).

Il secondo comma dello stesso Articolo 118 sembra risolvere il problema, ma, seguendo le sue stesse parole, in realtà lo complica, fino a dire esattamente il contrario del primo. Leggiamo: «I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». Qui si fa differenza tra funzioni *proprie* e funzioni *conferite*: in primo luogo, per quanto riguarda i Comuni, si usa un nuovo aggettivo («proprie» rispetto ad «attribuite»), e questo fa nascere il sospetto che si tratti di due cose diverse; in secondo luogo, nel primo comma le funzioni attribuite sono tutte meno quelle «conferite», cosicché tutte le altre funzioni di tutti gli altri enti meno i Comuni sono conferite (da qualcuno con un proprio atto, evidentemente, anche se non sappiamo ancora chi e come), mentre nel secondo comma si fa distinzione tra funzioni proprie e funzioni conferite di Province e Città metropolitane, cosicché per questi enti non tutte le funzioni amministrative sono conferite, in contraddizione col primo comma; in terzo luogo, quel che è più grave, le funzioni proprie spettano anche a Province e Città metropolitane, cosicché se le funzioni proprie dei Comuni sono le stesse di quelle chiamate «attribuite» nel primo comma, non è più vero che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che siano conferite ad altri, giacché anche Province e Città metropolitane hanno funzioni 'proprie-attribuite'; se invece le funzioni proprie sono diverse da quelle attribuite, non si capisce in che cosa consista la qualità di «proprie», rispetto ad «attribuite» e «conferite»; in quarto luogo, stabilito che le funzioni proprie spettano sia ai Comuni, sia alle Province sia alle Città metropolitane, se si dà alla parola 'proprie' il significato di «assunte per propria determinazione» (visto che non sono conferite), non si capisce come e

La novità più grave: eguaglianza dei diritti solo al minimo; oltre: ognuno per sé

chi riuscirà ad arbitrare i conflitti tra Comuni, Province e Città metropolitane che intendano attribuirsi la medesima funzione amministrativa da ciascuno considerata come propria.

Questa difficoltà ricostruttiva, che deriva dall'uso di diversi aggettivi (attribuite, proprie, conferite), i quali per di più sembrano cambiare significato da frase a frase, viene aggravato dalla considerazione che nell'Art. 117, Lett. *p* si prescrive che spetta esclusivamente alla legge statale la materia delle «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (oltre che la materia della legge elettorale che li riguarda e degli organi di governo). Abbiamo così un quarto aggettivo che si aggiunge ai precedenti (funzioni «fondamentali»), e non si capisce se le funzioni fondamentali rientrano tra le proprie, o tra quelle conferite (ovviamente dallo Stato) o sono una categoria diversa (del tutto separata dalle prime due, o comprensiva in parte o in tutto anche di funzioni proprie o di funzioni conferite, o ambedue). Il seguito del secondo comma dell'Art. 118 forse risolve alcuni (ma non tutti i) problemi, dicendo però esattamente il contrario di quanto detto nel primo comma e nella prima parte del secondo comma: in questa seconda parte del secondo comma si dice che a Comuni, Province e Città metropolitane spettano le funzioni ad essi «conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (si intende: secondo le rispettive competenze dello Stato e delle Regioni in materia legislativa).



Rispetto allo Stato la risposta è semplice: posto che le leggi statali hanno competenze numerate, in quelle materie la legge statale può scegliere: o attribuire le funzioni amministrative a strutture statali, oppure attribuirle ai Comuni o alle Province o alle Città metropolitane (fatte salve le funzioni fondamentali di ciascuno di questi tre enti, che però spetta pur sempre alla legge statale individuare, in base all'Art. 117, Lett. *p*).

Rispetto alle Regioni però le cose stanno del tutto diversamente, perché le Regioni sul piano legislativo sono competenti su qualsiasi altra materia. Dunque la legge regionale, nelle materie non statali, *e cioè in tutte meno che in quelle statali*, può riservare a se stessa le funzioni amministrative, oppure conferirle a Comuni o a Province o a Città metropolitane (sempre fatte salve le funzioni fondamentali di ciascun tipo di ente che saranno stabilite solo con legge statale). Cioè non è affatto vero che le funzioni amministrative spettano in principio ai Comuni (come dice il primo comma): i Comuni avranno tante competenze quante saranno indicate o da leggi statali o da leggi regionali. Al più, stando alla lettera del nuovo Art. 118, si potranno ipotizzare casi nei quali, in assenza di leggi e di riserve di legge, i Comuni potranno svolgere funzioni amministrative che essi si auto-attribuiscono, fermo restando però che nei casi di riserva di legge ci vuole sempre la previa legge, e nei casi non ricoperti da riserva la legge statale o regionale può sempre intervenire e quindi modificare anche le funzioni amministrative dei Comuni (resta fermo, si spera, che le funzioni che comportano poteri autoritativi hanno sempre bisogno di una previa legge). Quanto alle funzioni *proprie* di Province e Città metropolitane, restano gli interrogativi sopra enunciati, insolubili sulla base della scrittura dell'Art. 118.

Se poi le forze politiche volessero cercare di dare pratica efficacia al primo comma e ricorrere ovunque è possibile contro leggi statali e regionali che tolgono o non danno competenze ai Comuni, e se Province e Città metropolitane volessero rivendicare funzioni amministrative proprie in nome del principio di «sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza», ritroveremmo quella guerra permanente tra enti che costituisce il tratto distintivo della riforma.

6. Il massimo di confusione si realizza nel nuovo Art. 119, che è semplicemente ingestibile. Tralascio il primo comma, che, a parte la dizione goffa (che vuol dire «autonomia finanziaria di spesa»?), si presenta come una proposizione retorica senza contenuto normativo. Il cuore dell'Art. 119 sta nel secondo comma, nel quale viene affermata la regola secondo cui Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri», cioè, in buon italiano (sempre che le parole abbiano senso), *decidono loro se e quali tributi introdurre*. A parte la palese contraddizione con l'Art. 23 per quanto riguar-

da Comuni Province e Città metropolitane (l'Art. 23 esige la legge per introdurre tributi), il problema ovvio è: come questi diversi poteri impositivi, in principio autonomi, si coordinano? La risposta del nuovo testo è stupefacente: questi enti stabiliscono tributi propri «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Ma chi stabilisce tali principi? Nell'Articolo 119 non viene detto. Nel nuovo Art. 117 però si trova che spetta alla competenza *esclusiva* dello Stato la disciplina del sistema tributario dello Stato: questo vuol dire che lo Stato è competente a stabilire da solo, in piena libertà, il suo sistema tributario? Ma allora quale coordinamento è possibile con gli altri enti impositori, egualmente liberi di introdurre tributi? Nel terzo comma dell'Art. 117 si trova invece che spetta alla competenza concorrente delle Regioni «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Come ventidue leggi diverse possano coordinare la finanza pubblica e il sistema tributario è un mistero più difficile da intendere di quella della santissima trinità. Ma forse, volendo essere benevoli verso il nostro legislatore, si può far leva sul fatto che si tratta di legislazione regionale concorrente, e per questa via interpretare in modo comprensibile il meccanismo, che dovrebbe risultare così: lo Stato, con legge cornice, stabilisce i principi fondamentali dell'intero sistema tributario (e cioè, anzitutto e soprattutto, *distribuisce i diversi tributi tra i diversi enti*); le Regioni con leggi regionali integrano e attuano la legge statale, e coordinano in tal modo anche la finanza comunale, provinciale e delle Città metropolitane, nella misura in cui la legge statale generale conferisce questa possibilità alle leggi regionali. Ma questo disegno, che, per quanto difficile da seguire, ha un senso, contraddice quanto scritto nell'Art. 119. Ritorna il *Leimotiv* di queste mie osservazioni: il nuovo testo, se approvato, darà luogo a una conflittualità permanente tra tutti gli enti pubblici territoriali, conflittualità che diventa esplosiva ovviamente quando si verte in materia tributaria.

7 La conclusione di questa parte critica è che il progetto è così mal fatto, confuso, pericoloso, che diventa preferibile un suo affossamento, in vista di una rimeditazione della questione e della elaborazione di un progetto non così disastroso.

In particolare, per riprendere i punti maggiori di critica:

a. viene favorita e garantita la creazione di regole diseguali tra i cittadini, che avranno diritti e tutele diversi secondo le Regioni di residenza;

b. viene provocata ed esasperata la litigiosità tra i diversi enti, che debbono continuamente contrattare le rispettive competenze ed i confini tra l'uno e l'altro, senza che vi siano meccanismi e momenti di ricomposizione nazionale,

c. viene favorita la conquista da parte del mercato e del profitto del settore dei servizi sociali, che saranno gestiti dagli enti pubblici se e in quanto i privati si rifiuteranno di farlo (e cioè, traducendo in chiaro la regola, se ed in quanto i servizi sociali non daranno profitto).

8 Se la riforma dovesse essere respinta, come auspico, sarebbe bene non giocare solo di rimessa, ma ritornare su alcune questioni fondamentali e fare nostre proposte, più democratiche e maggiormente coerenti.

I perni di una riforma che abbia un senso nella direzione del federalismo (visto che questa è la tendenza) e mantenga contemporaneamente alcune caratteristiche elementari di una società democratica mi paiono le seguenti:

a. la preminenza della legge nazionale;

b. una distribuzione delle competenze amministrative che faccia perno sulle Regioni piuttosto che sullo Stato, garantendo nello stesso tempo le minori autonomie locali;

c. un sistema tributario nazionale, che decide con legge quali sono i tributi e chi li deve gestire, e demanda la gestione ai diversi enti;

d. una Camera delle Regioni;

e. una diversa composizione della Corte costituzionale che possa ricevere la fiducia di tutti gli enti tra i quali si ripartiscono le funzioni pubbliche.

Esamino ora analiticamente i diversi punti.

9 Se l'eguaglianza, almeno quella davanti alla legge (principio che è schiettamente borghese) è ancora un valore (e per noi lo è), allora bisogna ribadire che solo la legge la quale disciplina tutti permette tale eguaglianza: la legge regionale, per definizione, crea diseguaglianza tra i cittadini. Del resto oggi è chiaro che nell'Unione europea solo una legislazione europea può garantire eguaglianza di condizioni di tutti i cittadini europei. Oggi la legge nazionale è arretrata rispetto alla realtà dell'Unione, figuriamoci la legge regionale. Questo non vuol dire che, come del resto accade in tutti i paesi, la legge nazionale non possa distribuire poteri normativi in capo ad altri soggetti, secondo opportunità: d'altra parte regolamenti provinciali e comunali sono sempre esistiti, e mai la legge statale ha preteso di abolirli (sarebbe una follia). La legge nazionale però deve essere e ritornare a essere il perno dell'intero sistema normativo nazionale: è la legge, e cioè la rappresentanza nazionale, che distribuisce il potere normativo.

Ciò vuol dire che è ben possibile, e anzi in qualche modo inevitabile, che continuino a esistere leggi regionali: debbono però essere leggi regionali subordinate alle leggi statali (ricordando sempre che, in questa ipotesi, le leggi nazionali debbono, di massima e salvo caso eccezionali, avere il consenso anche della Camera

delle Regioni, di cui dirò tra breve). Quindi nessuna competenza esclusiva, al più una competenza concorrente subordinata ai principi e criteri direttivi della legge nazionale, meno che mai una competenza generale, che resta al Parlamento nazionale (il quale del resto trova la sua competenza, in principio generale, sempre più limitata e circoscritta dall'Unione europea, al cui livello dovrebbe trasferirsi una nostra attenzione e capacità di intervento adeguata alla posta in gioco, invece della attuale ignoranza e indifferenza).

10. In modo totalmente diverso stanno le cose per quanto riguarda le funzioni amministrative. Qui il principio guida dovrebbe essere quello secondo cui l'amministrazione è tanto più democratica e controllabile quanto più essa è vicina agli amministrati (sempre che gli amministrati abbiano gli strumenti necessari e sufficienti per esercitare questo controllo e vogliano esercitarlo). In base a questo criterio, fermo restando che l'amministrazione sta sotto la legge e quindi che ogni funzione amministrativa deve essere prevista e disciplinata dalla legge, sono le competenze amministrative dello Stato che dovrebbero essere elencate e numerate. Per quanto riguarda tutte le innumerevoli altre competenze amministrative al di fuori dell'elenco, mi pare che resti valida l'idea di attribuire in generale le funzioni amministrative alle Regioni, salvo quelle di interesse locale attribuite a Comuni e Città metropolitane (la mia speranza è che le Province o prima o poi scompaiano) dalla legge nazionale (che, ripeto, anche in questo caso deve avere il consenso della Camera delle Regioni). Insomma, l'autonomia degli enti locali non deve essere governata dalle Regioni, ma dalla legge nazionale. Ritorna il principio basilare (che dovrebbe caratterizzare qualunque Costituzione che ribadisce la sovranità del popolo) secondo cui è la rappresentanza nazionale, articolata in ipotesi in una assemblea nazionale e in una Camera delle regioni, che distribuisce tutti i poteri pubblici tra i diversi livelli.

11. Lo stesso criterio fondamentale dovrebbe guidare la ripartizione di funzioni per quanto riguarda i tributi. Premesso che o prima o poi la questione tributaria esploderà a livello di Unione europea (se non altro perché il governo della moneta non può stare disgiunto dal governo dei tributi), è necessario combattere ogni idea folle e distruttiva per cui il sistema tributario è la risultante di una trattativa tra enti indipendenti. Il sistema tributario è nazionale, e cioè oggetto di leggi nazionali (ricordando di nuovo che, secondo l'ipotesi qui illustrata, a questa definizione partecipa la Camera delle Regioni). Dato il sistema normativo relativo ai tributi, è bene che la *gestione* dei tributi sia totalmente assegnata ai diversi enti beneficiati, i quali quindi, oltre a svolgere le normali e ovvie funzioni amministrative in materia, potranno emanare norme di organizzazione e procedurali in funzione dell'accertamento, riscossione e controllo dei tributi. Resta ferma l'esigenza di prevedere un fondo nazionale perequativo che consenta alla rappresentanza nazionale di perseguire e attuare una politica di progressiva omogeneizzazione delle diverse parti del paese.

12. Per quanto riguarda la Camera delle Regioni, confesso di non capire l'opposizione che si manifesta a sinistra su questo punto: a me pare evidente che una Camera delle Regioni, *in quanto organo collegiale che deve decidere secondo il principio della maggioranza (o con maggioranze qualificate)*, impone alle Regioni di confrontarsi tutte con tutte, e di trovare un accordo nazionale, superando il pericolo di una guerra tra Regioni (che poi vorrebbe dire tra Regioni più forti e Regioni più deboli). Inoltre, se tutte le leggi abbisognano anche di un voto della Camera delle Regioni, è in questa sede, e nel confronto tra le due Camere, che si ottiene il necessario coordinamento tra i molti enti territoriali (che sono anzitutto enti politici e rappresentativi). Naturalmente, nella mia ipotesi, deve essere previsto un meccanismo per cui, in caso di disaccordo insuperabile, prevale la volontà dell'assemblea nazionale (ma questo è un caso in cui, su richiesta di un numero sufficiente di Regioni, dovrebbe essere possibile un appello al popolo, che così avrebbe l'ultima parola).

Il modello che, considerando lo stato delle cose, mi pare il migliore rispetto alla nostra situazione, è quello del *Bundesrat* tedesco: una Camera in cui il governo di ciascuna regione designa i suoi rappresentanti, e ogni regione ha un numero di voti indivisibile secondo classi di grandezza, in modo da impedire comunque che poche Regioni più forti possano avere sempre la maggioranza.

13. Qualunque ipotesi di riforma deve correggere quello che è già un grave difetto dell'attuale Costituzione: è ovvio che un organo che deve dirimere conflitti costituzionali di competenza tra soggetti rappresentativi deve godere della fiducia di tutti i contendenti, e dunque deve avere giudici di fiducia di ciascuno degli enti e quindi giudici eletti dagli stessi enti sottoposti al controllo. L'attuale Corte costituzionale ha una non piccola responsabilità nell'esasperazione delle tensioni centro-periferia che caratterizzano questi anni: da sempre la nostra Corte, spesso contro ogni ragionevolezza e contro la lettera stessa della Costituzione (penso in particolare al limite dell'interesse nazionale, che da limite di merito, di cui secondo lettera è giudice il Parlamento, è diventato limite di legittimità di cui si è appropriata la Corte), ha dato ragione allo Stato e torto alle Regioni. Diventa necessaria una diversa composizione della Corte, nella quale alcuni giudici, in numero significativo, siano espressione delle Regioni (e per esse della Camera delle Regioni).

EDITORIALE

Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione

1. Esiste per i testi normativi, come si sa, una differenza radicale tra il prima *e il* dopo *rispetto alla definitiva approvazione.*

Prima, si tratta ancora di decidere quali parole *inserire nel testo, destinato a convogliare il senso normativo e ad indirizzare e vincolare l'interprete. Poiché non è ovviamente indifferente che nel testo vengano introdotte determinate proposizioni normative invece di altre, l'attenzione si concentra sulla critica degli aspetti che si ritengono negativi, e sul suggerimento di norme che si ritengono positive. In questa «battaglia» per la definizione del testo normativo, che viene combattuta a vari livelli nella pubblica opinione non meno che nell'aula parlamentare in cui si decide, non manca di certo il momento interpretativo, l'individuazione di ciò che con un testo ipotizzato verrebbe a cambiare, delle conseguenze di sistema che l'innovazione normativa verrebbe a produrre: ma tutto ciò è in qualche modo inserito in quella stessa battaglia e nelle passioni che la accompagnano, ed in definitiva un atteggiamento veramente interpretativo stenta a prendere corpo.*

La vera attività interpretativa, il serio «interrogare il testo» per risolvere il problema, per sua natura suppone che il testo da interpretare sia definito, costituendo il punto fermo *della situazione problematica. Sicché, in realtà, essi iniziano a partire dal giorno in cui, definito il testo nelle sue espressioni compositive, si tratta di determinarne il senso. Ciò spiega, senza giustificarlo, il senso di fastidio che i giuristi provano talora per i progetti di legge, nel senso che essi costituiscono un materiale ancora* friabile, *che non si presta alla vera analisi giuridica. È* dopo *che si è definito il testo, ed a partire da questo momento, che una «battaglia» interpretativa, si potrebbe dire, si rinnova: ma si tratta di una battaglia ben diversa e ben più sottile, che si svolge all'interno delle regole tecniche dell'interpretazione, e che trova i suoi punti di riscontro nelle prassi applicative degli operatori, negli scritti dei giuristi,*

nelle decisioni dei giudici, che mano a mano vengono a formare il «consolidato» del diritto vivente.

Le Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, *approvate in seconda deliberazione, con la maggioranza dei suoi componenti, dal Senato della Repubblica l'8 marzo 2001, si trovano curiosamente nel punto di equilibrio tra quel* prima *e quel* dopo, *quasi in uno stato di perfetta sospensione. Il testo normativo è definito, con le faticose quattro approvazioni parlamentari; ma non essendo la legge di revisione costituzionale stata approvata, come recita l'art. 138, comma 3, della Costituzione, «nella seconda votazione da ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti», essa è suscettibile di essere sottoposta a referendum popolare.*

E vi è la pratica certezza del referendum, dal momento che non solo i parlamentari della parte politica che ha combattuto la modifica hanno già raccolto e depositato le firme per promuoverlo, ma addirittura – cosa veramente strana ed inusitata, essendosi sin qui pensato che la richiesta di referendum approvativo della legge di revisione costituisse una garanzia a disposizione degli oppositori – lo stesso hanno fatto quelli della maggioranza che ha votato la legge! E sembra che anche i Consigli regionali intendano richiedere il referendum con richieste di tutte o quasi le Regioni, anche se tali richieste saranno formulate verosimilmente anch'esse, come quelle parlamentari, dagli uni con animo approvativo, dagli altri con animo oppositivo.

S'intende infatti che i due fronti, uniti nella richiesta di referendum, si pongono obiettivi opposti: gli uni, gli oppositori, si propongono ovviamente di dimostrare che il popolo italiano non vuole il «falso federalismo» di cui alla revisione approvata (e si suppone che nel voto possano unirsi anche coloro, probabilmente non pochi, che ancor meno vorrebbero quello vero), mentre gli altri, coloro che hanno approvato la legge in Parlamento, desiderano dimostrare l'esatto contrario: che cioè il testo votato, benché non possa considerarsi un'opera compiuta, va nella direzione in cui il popolo apprezza che si vada.

In definitiva, tra la «battaglia per il testo» e la «battaglia per l'interpretazione» ci attende, a quel che pare, una «battaglia per l'entrata in vigore», la quale dovrà per forza essere combattuta estremizzando le posizioni: in una domenica neppure troppo lontana si riapriranno, dopo le elezioni politiche, le ostilità tra i poli: i quali si batteranno allo spasimo, sostenendo di volere entrambi la stessa cosa, ovvero il «federalismo», rispetto alla quale la nuova legge rappresenterebbe il male o il bene.

La prospettiva di questa Rivista, ovviamente ben lontana da questa eccessiva enfasi politica, non può che essere quella della espansione della autonomia delle Regioni e delle comunità locali, in un quadro di ra-

zionale assetto delle funzioni e di razionale accettazione dei valori sia dell'unità nazionale italiana sia della più ampia unità che è in parte già definita ed in parte in via di definizione al livello europeo. E' dunque da questo punto di vista che dobbiamo dare una prima valutazione delle modifiche approvate, ma ancora sospese nel limbo di una solo possibile entrata in vigore. Il «bene» e il «male», le luci e le ombre, non possono perciò riguardare l'intero provvedimento, ma le sue singole disposizioni: anche se un giudizio di insieme dovrà pur darsi.

2. Tra gli aspetti maggiori c'è certamente, nel testo del nuovo art. 117, il diverso riparto dei poteri legislativi, in relazione al quale a me sembra vadano sottolineati in senso positivo alcuni punti di principio. La riforma costituzionale non ha certo seguito quell'indirizzo dottrinale che vede l'autonomia regionale essenzialmente come autonomia amministrativa, ma ha al contrario pensato ad ampliare in primo luogo l'autonomia legislativa, in diverse direzioni.

Una di queste, assolutamente necessaria e da tempo auspicata, è la ristrutturazione del limite di materia, *con la cancellazione del* numero chiuso *delle materie regionali. È ciò che va sotto il nome di rovesciamento del criterio di riparto: dove prima si indicavano le materie regionali, ora si indicano quelle statali. Ora, mentre è dubbio che ciò comporti un vero limite di materia per lo Stato (che espressamente conserva titoli di legittimazione sostanzialmente trasversali alle materie, quale la* «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» *di cui al comma 2, lettera* m), *o le* funzioni fondamentali *degli enti locali, di cui alla lettera* p), *è però vero che per le Regioni vi sono ormai solo delle materie* escluse, *e non delle materie* assegnate *alla potestà legislativa: la quale potrà dunque esercitarsi ovunque non sia esclusa.*

Non è una innovazione da poco, anche se l'esclusione della competenza regionale riguarda anche materie che sono invece tipicamente ripartite nelle esperienze realmente federali (quali l'ordine pubblico e la giustizia), e se tra le materie escluse vi è persino la tutela dell'ambiente, oggi riconosciuto oggetto di potestà concorrente: assoluta stranezza, che forse si potrà recuperare in via interpretativa, data l'espressa conferma tra le materie concorrenti del governo del territorio e della tutela della salute. Tra le materie «innominate», e perciò in linea di principio spettanti alla potestà legislativa regionale ai sensi del comma 4, è compreso (... silenziosamente) tutto ciò che riguarda l'industria, il commercio, l'agricoltura: il quadro sarà indubbiamente da precisare, ma non c'è dubbio che si aprano prospettive interessanti.

Il secondo aspetto che ritengo positivo sta nella definizione del limite *dei* principi fondamentali *come limite eccezionale anziché come limite generale. A mio avviso, il limite dei principi è stato, nella passata esperienza, un fortissimo elemento di paralisi della potestà legislativa regionale: alle Regioni si è spesso rimproverato di non avere fatto riforme, ma la verità è che per riformare occorre intervenire sui principi fondamentali delle materie e le Regioni non lo potevano legittimamente fare. Dove hanno fatto qualcosa di innovativo hanno sempre operato «al limite» delle proprie possibilità di intervento. Nel nuovo testo la potestà legislativa regionale è soggetta, in generale e in linea di principio, agli stessi limiti della legislazione statale, cioè al «rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» (anche se non sfugge, naturalmente, la diversa posizione del legislatore statale e regionale nel* costituire *gli obblighi internazionali).*

Non che ciò risolva tutti i problemi. Da un lato, il limite dei principi è riaffermato per la potestà concorrente, *che comprende molte importanti materie, dall'altro occorrerà meglio vedere come si realizza, nelle materie in teoria «regionali pure», l'eventuale concorso della legislazione statale legittimata dalle clausole che creano «materie» trasversali (come nel caso sopra detto dei diritti civili e sociali).*

La potestà legislativa regionale è poi rafforzata da due innovazioni procedurali, riguardanti rispettivamente il procedimento legislativo regionale e quello statale. Sul versante regionale è vistoso, nel nuovo testo dell'art. 127, il venire meno del previo controllo statale: non solo la scomparsa del rinvio governativo della deliberazione legislativa regionale ma la scomparsa della asimmetria per la quale le Regioni impugnavano leggi statali già in vigore, mentre l'impugnazione statale bloccava la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale. Sembra chiaro che con il nuovo sistema entreranno direttamente in vigore molte disposizioni legislative regionali la cui legittimità costituzionale avrebbe potuto essere contestata dal Governo, e che difficilmente il Governo potrà «inseguire» tutte tali norme con la diretta impugnazione. Ne risulta una maggiore «libertà» del legislatore regionale, e verosimilmente un maggiore peso del contenzioso in via incidentale.

Quanto al procedimento legislativo statale, la riforma approvata non tocca, come detto, l'assetto dell'organizzazione costituzionale dello Stato, ma introduce comunque una disposizione che può avere il suo peso, prevedendo un quorum *aggravato, coincidente con la maggioranza assoluta, per le leggi statali che riguardino le materie di cui al comma 3 dell'art. 117 (cioè le materie in cui è normale il concorso tra fonti statali e fonti regionali) o la finanza regionale, qualora il testo da ap-*

provare diverga da quello suggerito dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata dai rappresentanti regionali.

Infine, mi sembra che la potestà legislativa regionale esca rafforzata anche dalla disposizione del comma 5, che riserva alle Regioni la potestà regolamentare in ogni materia che non sia riservata alla legislazione esclusiva dello Stato. Si tratta di una disposizione in netta contrapposizione alle tendenze più recenti della legislazione statale, che attraverso i meccanismi di delegificazione miravano invece ad introdurre un certo grado di «guida regolamentare» della legislazione regionale.

Certo non mancano le ombre. Accanto a quelle già accennate, si consideri ancora che anche il nuovo Titolo V, come il vecchio, tace sulla funzione statale di indirizzo e coordinamento: ma se per il primo testo questa lacuna era comprensibile, per il secondo è quasi imperdonabile. Si potrà argomentare che, tacendo sul punto un costituente che non poteva non avere presente il tema, la funzione risulta disconosciuta al livello costituzionale. Ma l'argomento letterale rimane debole, e la Corte costituzionale, che ha radicato la funzione nella Costituzione nel silenzio del precedente testo, potrà non trovare nel silenzio del nuovo una ragione sufficiente per considerarla soppressa. D'altronde, il vero problema continua ad essere quello dell'esercizio della funzione (che come è noto vincola prima di tutto il legislatore *regionale)* in forma amministrativa*: perché l'esercizio legislativo è chiaramente ammesso nei limiti generali di un possibile intervento statale.*

Nell'insieme, mi sembra che il nuovo assetto della potestà legislativa – pur con le ombre accennate, e pur in larga parte da disegnare in concreto con l'apporto della giurisprudenza costituzionale – sia come impianto generale più adeguato del precedente.

3. Se dalla potestà legislativa passiamo alla potestà amministrativa, la prima cosa che mi sembra da osservare è che il nuovo Titolo V dedica al tema alcune disposizioni di principio, evitando accuratamente di soffermarsi sui dettagli: il che, a mio avviso, non è di per sé un difetto ma un pregio. Non si rimpiangerà certo la scomparsa, nell'art. 118, dell'intero armamentario delle deleghe (e degli avvalimenti), sia nei rapporti tra Stato e Regioni che nei rapporti tra Regioni ed enti locali. Ugualmente non si rimpiangerà la scomparsa – almeno al livello costituzionale – della figura del Commissario del governo, mai davvero accettato nell'organizzazione statale e mai stato veramente utile nei rapporti tra Stato e Regioni. Meno ancora si lamenterà la scomparsa delle regole costituzionali sui controlli dello Stato sulle Regioni e delle Regioni sugli enti locali (art. 125, comma 1, e art. 130): d'altronde, la più recente legislazione statale aveva già ridotto tali controlli ai minimi termini.

A diverse considerazioni chiama l'abrogazione dell'art. 128. In realtà, infatti, il suo contenuto è «diffuso» in altri punti, a partire dalla proclamazione di principio, che apre il nuovo art. 118, secondo la quale «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni». Quanto al rapporto con le Regioni, esso è definito in sostanza in parte dall'art. 117, comma 2, lett. p), *in relazione alla potestà legislativa «esclusiva» dello Stato in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», in parte dall'art. 118, comma 2, ove si afferma che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».*

Come si nota agevolmente, la riforma costituzionale non ha qui affatto seguito la via indicata dall'esperienza delle Regioni speciali, le quali tutte hanno potestà legislativa primaria in materia di enti locali, ma ha mantenuto la parte prevalente della disciplina di tali enti in capo allo Stato, in omaggio ad una diffusa preferenza degli enti locali stessi, che non avvertono nelle Regioni uno strumento di maggiore autonomia ma un potenziale strumento di oppressione, e uniscono le proprie istanze alle preferenze dell'amministrazione centrale dello Stato. Che poi ciò che ne deriva sia un forte fattore di accentramento e di irrigidimento delle nostre istituzioni amministrative, e di svuotamento delle istituzioni regionali, a me sembra pure innegabile.

Non avendo avuto il coraggio – in realtà neppure il desiderio – di inserire davvero gli enti locali nel sistema regionale la riforma è stata poi timida nell'operazione a ciò correlata: il comma aggiunto alla fine dell'art. 123 dall'art. 7 della legge di revisione, secondo cui «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali», non innesta in modo deciso la rappresentanza degli enti locali nel processo decisionale della Regione, e può persino risultare limitativo rispetto a Regioni che intendessero farlo: ma sembra chiaro che i due processi di inserimento degli enti locali da un lato nel sistema regionale, con rinuncia alla diretta tutela statale, dall'altro nel processo decisionale della Regione dovevano andare di pari passo.

Non certo brillante sul piano della definizione dei rapporti tra Regioni ed enti locali, il nuovo testo lo è, a mio avviso, ancor meno sul piano della titolarità generale delle funzioni amministrative. La già ricordata apertura dell'art. 118 secondo cui «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza», a

me sembra sostanzialmente demagogica, dato che ognuno di noi è in grado di elencare prontamente moltissime funzioni amministrative essenziali per la vita collettiva, dalla polizia alla tutela della salute, dalla previdenza sociale ai servizi pubblici nazionali, all'istruzione, all'università, alle strade, ai trasporti, all'amministrazione della giustizia, alle carceri, alla difesa militare, alla protezione civile, alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e dei beni culturali, alle bonifiche, alle funzioni in materia di industria e commercio, che non solo non hanno attualmente o hanno solo in minima parte carattere comunale, ma neppure lo potranno avere in futuro. Certamente più realistico è il comma 2, diversamente ispirato, secondo il quale, come detto, «i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Non meglio definiti sono i rapporti tra amministrazione statale e amministrazione regionale. Certo nell'art. 118 scompare l'enunciazione del «parallelismo» tendenziale tra funzioni legislative e funzioni amministrative. Che la Regione possa avere funzioni amministrative risulta ora direttamente dal solo tenore dell'art. 118, comma 1, ove si parla di funzioni «conferite» (tra le altre ipotesi) alle Regioni, indirettamente dal fatto che prima come dopo la riforma la potestà legislativa regionale ha pur sempre come oggetto praticamente esclusivo la funzione amministrativa. Non c'è dubbio, dunque, che la legge regionale possa intestare funzioni amministrative alle Regioni, ma a questo modo non si esce certo dal parallelismo: anche se bisogna ammettere che esso risulta meno limitativo con l'ampliamento per materia dei poteri legislativi.

Dello Stato, non si dice espressamente che esso esercita funzioni amministrative nelle sole materie di potestà legislativa esclusiva. In concreto esistono miriadi di funzioni svolte dagli apparati centrali dello Stato al di fuori di tali materie, riconosciute ad esempio dal d.lgs. n. 112 del 1998: il richiamo già ricordato ai «principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza» potrebbe giustificarne ampiamente la conservazione. Sembra di potere dire invece che lo Stato non dovrebbe esercitare funzioni amministrative locali *al di fuori delle materie esclusive.*

Nell'insieme, il grado di definizione costituzionale della distribuzione della funzione amministrativa è scarso, e le linee di responsabilità non sono certo chiare. Il chiarimento non potrà derivare che dalla legislazione ordinaria, sia quella già esistente – che evidentemente continuerà per ora a sopravvivere, là dove non direttamente contraddetta – sia quella che verrà emanata in attuazione del nuovo riparto di poteri legislativi: e dunque ogni incertezza sui confini del riparto e sulla ri-

spettiva qualità del potere legislativo si traduce in possibili diversi modi di definire la qualità e la titolarità delle funzioni amministrative.

4. In un discorso generale sul nuovo Titolo V non si può certo evitare il tema dell'autonomia finanziaria.

Per gran parte, il nuovo art. 119 della Costituzione non diverge più di tanto dal precedente, se non per una diversa articolazione letterale. Prima come dopo vi sono tributi propri e quote di tributi erariali*: e non cambia gran che se ora vengono chiamate «compartecipazioni di gettito ... riferibile al loro territorio» (se non che la relazione con il territorio, prima solo possibile, diviene ora dovuta). Se prima il sistema si inverava «nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi delle Repubblica», di coordinamento con «la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni», ora esso si svolge (oltre che «in armonia con la Costituzione»!) «secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica», che saranno inevitabilmente stabiliti da leggi statali.*

Prima come dopo l'art. 119 (ora al comma 4 anziché 3) affida allo Stato il compito di assegnare a territori determinati risorse aggiuntive, il cui scopo, in sostanza, non muta per essere descritto ora in termini più moderni ed aggiornati, più legati alla solidarietà sociale e ai diritti umani che ad un astratto e teoricamente limitativo «valorizzare il Mezzogiorno e le isole». In pratica non muta la cosa. Né si può dire che il «fondo perequativo» per i territori con minore capacità fiscale per abitante fosse precluso dalla precedente formulazione dell'articolo.

Sul piano delle differenze, attira l'attenzione il mutamento che si registra nell'attuale comma 3, ove si legge che le risorse derivanti dai commi precedenti (cioè i tributi propri, le compartecipazioni e quanto derivi dal fondo perequativo) «consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente *le funzioni pubbliche loro attribuite». Prima, infatti, si parlava, per le sole Regioni, di copertura delle «spese necessarie ad adempiere le loro funzioni* normali».

Applicato in modo rigido, questo meccanismo potrebbe precludere uno dei meccanismi di centralizzazione dell'azione amministrativa più difficile da contrastare, quello legato al c.d. «potere della borsa»: attraverso il quale lo Stato ha via via deciso che si dovevano fare in tutta Italia, nello stesso momento, di volta in volta case popolari, *oppure* piste ciclabili, *oppure* scuole, *oppure qualunque altra cosa per la quale Parlamento o Governo decidessero di stanziare qualche decina o centinaio di miliardi. Ma è molto difficile che possa davvero operare come vincolo un principio fissato ad un tale livello di astrazione, e la difficoltà è ulteriormente aumentata dal fatto che lo stesso principio dovrebbe*

poi operare lungo tutti i gradini dei possibili livelli di trasferimento, ed in particolare nei rapporti tra Regioni ed enti locali: sicché se la conclusione fosse che non si possono decidere interventi settoriali con la manovra della spesa, tali interventi settoriali potrebbero essere decisi solo da chi, avendo la relativa funzione pubblica attribuita, potrebbe anche disporre del relativo finanziamento integrale.

Ma poi, che significa «funzioni pubbliche attribuite», come se si trattasse di un elemento fisso, definito una volta per tutte e non di un elemento intrecciato con altre funzioni pubbliche, attribuite nelle stesse materie ad altri soggetti ed altri livelli?

In sintesi, per quanto mi riguarda non riesco a vedere elementi realmente innovativi nel nuovo testo dell'art. 119. Può darsi che si pensi ad una attuazione diversa da quella che si è data al vecchio art. 119, ma tale diversa attuazione sarebbe comunque compatibile anche con il testo ancora vigente.

5. Qualche cenno ad aspetti che non ho finora toccato.

Nel nuovo art. 114, comma 1, l'indicazione ascendente *delle comunità territoriali che costituiscono la Repubblica vorrebbe lanciare il messaggio di una costruzione dal basso delle comunità via via maggiori, ma è difficile dire se ciò rilevi al di là del messaggio. Al comma 3, l'enfasi su Roma capitale e sul suo ordinamento affidato «alla legge dello Stato» isola in pratica Roma dalla Regione Lazio facendone un'entità a sé, pur senza attribuire ad essa lo* status *di Regione.*

Il nuovo art. 116, al di là della denominazione bilingue di due Regioni speciali (testimonianza comunque di una approfondita sensibilità costituzionale), richiama l'attenzione per l'introduzione al terzo comma di una possibile «speciale specialità» di singole Regioni ordinarie, disposta con legge approvata a maggioranza assoluta e previa intesa con la Regione interessata. Quanto al contenuto, la speciale specialità è collegata alle materie «concorrenti» e, tra le esclusive, a quelle connesse alla tutela ambientale, alla disciplina generale dell'istruzione, alla giustizia. A questo ultimo proposito, poi, qualche buontempone ha aggiunto – e il Parlamento votato – l'espressione «di pace», volendo probabilmente riferirsi con ciò al giudice di pace, ma senza avvedersi che sul piano costituzionale la giustizia di pace può solo contrapporsi alla giustizia di guerra (art. 103 Cost.): riportando così la limitazione alla sua razionalità.

Il nuovo testo dell'art. 120 mantiene con qualche variazione priva di significato le disposizioni del vecchio art. 120 (divieto di dazi o di limitazioni alla circolazione e simili), già prima del tutto superflue e solo frutto di eccessivo timore, divenute a maggiore ragione inutili nel contesto dell'Unione europea. Il mantenimento servirà, comunque, ad evi-

tare che qualcuno argomenti dalla soppressione la possibilità di un allontanamento da tali sacrosanti principi.

Sempre all'art. 120, al secondo comma si aggiunge la previsione, prima inesistente, di un potere sostitutivo riferito non solo alle Regioni ma anche alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni, secondo la logica di un Governo che garantisce tutto rispetto a tutti, sulla base di presupposti individuati in modo molto generico, in particolare per quanto riguarda la unità giuridica *e la* unità economica, *o la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Né si capisce se il Governo possa sostituirsi persino al legislatore regionale, il che sembrerebbe davvero eccessivo. Sicché in conclusione tale articolo costituisce, più che una soluzione, un problema interpretativo.*

Un'ultima osservazione riguarda le Regioni speciali. Ad evitare il pericolo di una situazione deteriore rispetto alle ordinarie il legislatore del nuovo Titolo V ha preso una contromisura, disponendo che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» *(art. 10 nuova legge costituzionale). Tra queste «parti» c'è naturalmente la maggiore ampiezza dell'autonomia legislativa. Così, ad esempio, per le Regioni speciali ora quello che era il limite delle riforme cesserebbe di essere un limite autonomo, per divenire il risvolto negativo del potere statale di definire, in particolare, i fondamentali diritti civili e politici.*

5. La valutazione di insieme. Naturalmente, manca nel testo la riorganizzazione «federativa» delle istituzioni fondamentali dello Stato, ma questo è un difetto ammesso, che potrebbe agevolmente giustificarsi affermando che la mancanza di una parte da svolgere non compromette la bontà della parte già svolta: nella quale, tuttavia, accanto a luci appaiono anche ombre di un qualche rilievo.

Di sicuro il nuovo Titolo V non rappresenta né il massimo dei beni né il massimo dei mali. Fare il bilancio degli aspetti positivi e negativi è operazione complessa ed in una certa misura soggettiva. A favore del nuovo testo si può dire, soprattutto, che esso «libera» potenziali energie e idee nuove dei legislatori locali, e contiene per il disegno complessivo notevoli elementi di flessibilità. Contro, si può dire che il disegno complessivo rimane ambiguo: ma il fatto è che un coerente progetto alternativo non ha finora preso pratica consistenza.

GIANDOMENICO FALCON

VERSO QUALE REGIONALISMO?

(NOTE SPARSE AL PROGETTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE APPROVATO, IN PRIMA LETTURA, DALLE CAMERE NEI MESI DI SETTEMBRE-OTTOBRE 2000) (*)

di ANTONIO RUGGERI - PAOLO NICOSIA (**)

SOMMARIO: 1. Carenze e lacune dell'impianto della riforma, con specifico riguardo ai profili di ordine strutturale-organizzativo. — 2. (*Segue*): ... ed alla gestione della transizione dal vecchio al nuovo ordinamento regionale. — 3. L'oscillazione della riforma tra due modelli inconciliabili: una logica di tipo « garantista » o, all'opposto, di ispirazione « cooperativa »? — 4. L'ambiguo, rigido riparto di materie e funzioni tra Stato e Regioni e la necessità di dar vita ad un modello maggiormente flessibile di rapporti (con specifico riguardo al piano della normazione), idoneo a conformarsi al mutevole assetto degli interessi e delle loro storiche qualificazioni. — 5. (*Segue*): la compromissoria soluzione che affianca alle Regioni ad autonomia speciale le Regioni ad autonomia ordinaria « maggiorata » e la ingiustificata rinunzia a dotare di piena flessibilità il modello dando vita ad un regime di specialità diffusa. — 6. I rapporti tra Stato e Regioni in relazione all'ordinamento internazionale ed all'ordinamento della Comunità/Unione Europea. — 7. Il quadro dei rapporti sul piano dell'amministrazione, la nebulosa, incerta configurazione della condizione complessiva degli enti territoriali minori, l'inopinata « decostituzionalizzazione » della disciplina dei controlli.

(*) Il progetto qui annotato, che costituisce il testo unificato dei progetti nn. 4462, 4995, 5017, 5036, 5181, 5467, 5671, 5695, 5856, 5874, 5888, 5918, 5919, 5947, 5949, 6044, 6327, 6376, è stato approvato in prima lettura dalla Camera il 26 settembre 2000 e dal Senato il 17 ottobre dello stesso anno. Se n'è avuto un primo commento in occasione di un Seminario tenutosi all'ISR-CNR il 29 settembre 2000, cui è fatto più volte richiamo nel testo, nel corso del quale A. Ruggeri ha avuto modo di svolgere anticipatamente alcune notazioni qui riprese ed ulteriormente elaborate e precisate.

(**) Il lavoro costituisce frutto di riflessione congiunta degli autori. La stesura si deve, per i parr. 1, 4 e 5, ad A. Ruggeri e, per i restanti, a P. Nicosia.

in Rassegna parlamentare, n. 1/2001

1. *Carenze e lacune dell'impianto della riforma, con specifico riguardo ai profili di ordine strutturale-organizzativo.*

Che si pensi, specie dopo il fallimento della Bicamerale ed alla luce del modo complessivo con cui vi si è pervenuti, di far luogo alla riforma della Costituzione col metodo del *sector by sector approach*, può invero comprendersi, per quanto elevati e temibili siano i rischi cui va incontro la sistematicità dell'impianto se costruito in tempi e contesti diversi. Ancora più alto però, può essere il costo di una siffatta opzione, e scadente, pertanto, il prodotto derivante dalla sua messa in atto, qualora il processo riformatore dovesse poi arrestarsi lungo la via: una mezza riforma — si suol avvertire da tempo — può rivelarsi ancora più dannosa di una mancata riforma; comunque sia, fa sì che il giudizio su ciò che nel frattempo si è portato a compimento o si va compiendo debba, doverosamente, restare in sospeso, condizionato all'effettivo sopraggiungere dei tasselli ad oggi mancanti, senza i quali le stesse innovazioni ora introdotte promettono — come si viene dicendo — di esser foriere di guasti e di inconvenienti più ancora che di vantaggi e benefici.

Si pensi — per uscire subito dal vago e con riserva di maggiori approfondimenti che dovranno aversi in altro luogo — alle gravi carenze che l'articolato qui annotato « a prima lettura » presenta per la parte strutturale, relativa alla composizione degli organi centrali dello Stato. Il progetto, che pure è al riguardo portatore di non poche responsabilità (incomprensibile, ad es., è la « decostituzionalizzazione » della Conferenza permanente Stato-Regioni, cui invece facevano opportunamente riferimento altri progetti), ne prende atto, avvertendo (art. 11) che prima o poi (ma, quando?) dovrà farsi luogo altresì alla revisione del titolo primo della parte seconda della Costituzione (un, neppur tanto velato, rimando, dunque, a quella trasformazione della seconda Camera che, già all'indomani della Costituente, si è predicata come necessaria ed urgente senza che tuttavia si sia ad oggi riusciti a realizzare). Per l'intanto, le (preannunziate ma — si badi — non imposte) modifiche di ordine strutturale si riducono esclusivamente alla fa-

coltà adesso riconosciuta a vantaggio dei regolamenti camerali in ordine alla previsione di una (non meglio qualificata) « partecipazione » dei rappresentanti degli enti territoriali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Una « partecipazione » di cui non è dato capire (forse, in nome di un malinteso, eccessivo rispetto per l'autonormazione camerale) né le forme né i limiti; e, dunque, se presenta carattere strutturale, concretandosi nell'inserimento stabile dei rappresentanti degli enti in parola in seno alla Commissione, ovvero se ha una mera connotazione funzionale (e, perciò, occasionale), secondo un modulo che rievoca l'infelicissimo congegno a suo tempo pensato dalla Bicamerale o altro ad esso comunque, per quest'aspetto, analogo. Oltre tutto, non è affatto chiaro per quale ragione mai si sia pensato di circoscrivere alla sola Commissione prevista dall'art. 126 Cost. una siffatta possibilità di partecipazione. La risposta all'interrogativo ora posto parrebbe scontata; e, volendo, può dunque darsene una spiegazione *in bonam partem*. Dal momento che, infatti, la Commissione in parola è l'unica ad avere fissata in Costituzione la sua composizione, è evidente la necessità di una esplicita « autorizzazione » con fonte costituzionale per innovarvi. Forte è, tuttavia, il sospetto che il disposto sopra richiamato sia, in realtà, il portato di una visione miope, riduttiva (e, forse pure, distorsiva) delle potenzialità che la riforma costituzionale è in grado di esprimere sul piano dell'organizzazione, prima ancora che su quello delle funzioni: insomma, che l'innovazione ora introdotta (o, meglio, che *potrebbe* aversi, perdurando la volontà politica di realizzarla, dandovi seguito nei regolamenti camerali) sia stata ritenuta adeguata, pienamente sufficiente allo scopo di dar voce in Parlamento alle autonomie. Né è da escludere che possa poi prendere piede una interpretazione maliziosa del disposto in esame: che, proprio in quanto esso ha carattere « eccezionale » e derogatorio rispetto alla regola della *esclusiva* presenza in Parlamento dei rappresentanti del popolo, non possa costituire oggetto di letture estensive, ritenendosi pertanto non abilitati i regolamenti camerali ad aprire l'organizzazione parlamentare a favore dei soggetti di autono-

mia (o di altri) in « luoghi » diversi da quelli ai quali soltanto si riferisce la nuova disciplina costituzionale.

Sia come sia di ciò, sta di fatto che l'ancòra non realizzata (ed, è da temere, irrealizzabile) trasformazione della seconda Camera costituisce — secondo un rilievo da tempo diffuso — un vero e proprio *punctum crucis* delle vicende e delle esperienze del regionalismo italiano. Quel che importa è che esso condiziona la lettura che può ora tentarsi di dare dell'articolato licenziato in prima lettura dalle Camere e, ancora prima, la prospettiva di approccio allo stesso. Praticamente, infatti, non c'è disposizione normativa, tra quelle inserite nel progetto in parola, in relazione alla quale non possa dirsi alcunché, in un senso o nell'altro, senza porre i singoli enunciati accanto alla disposizione « immaginaria » (o ideale) che vorrebbe rinnovata e rigenerata la struttura parlamentare grazie appunto all'ingresso in essa dei rappresentanti delle autonomie: preferibilmente, anche a parer nostro, delle sole Regioni, rimanendo poi assicurata la partecipazione « dal basso », con gradualità, degli enti territoriali minori ai processi di produzione giuridico-politica, se del caso riconformando la struttura delle assemblee legislative regionali.

Sul punto il progetto qui sottoposto ad un primo commento offre indicazioni che parrebbero non pienamente, armonicamente legate l'una all'altra, dal momento che, da un lato, farebbe pensare di preferire l'inserimento (la « partecipazione », secondo si esprime il cit. art. 11) anche degli enti territoriali minori in seno alle assemblee parlamentari; da un altro lato, invece, prefigura (ed anzi impone), con formula peraltro largamente insoddisfacente, la previsione negli statuti regionali del « Consiglio delle autonomie locali », riduttivamente tuttavia visto quale mero « organo di consultazione » tra Regione ed enti locali. Formula che, ad ogni modo, parrebbe riservare a tali enti uno « spazio » specificamente all'interno delle Regioni, realizzando quindi, attraverso queste ultime, la loro « partecipazione » ai gradi istituzionali più elevati ed alle dinamiche che in essi si determinano.

Ancora più incisiva, comunque, potrebbe essere l'innovazione inserendo in modo stabile, secondo quanto è da tempo

auspicato, le rappresentanze degli enti infraregionali all'interno dei Consigli regionali e, dunque, trasformando i Consigli stessi in organi bicamerali (ma non parrebbe, invero, questa l'indicazione risultante dalla fin troppo cauta e morbida formulazione aggiunta in coda al nuovo art. 123 dall'art. 7 del progetto). Merita, comunque, di esser discusso se una siffatta opzione, o altra che dovesse al riguardo maturare, debba esser interamente rimessa agli statuti (che potrebbero, pertanto, disporre della stessa struttura delle assemblee legislative regionali) ovvero se non convenga piuttosto, come parrebbe più giusto, che lo stesso atto di riforma costituzionale prenda partito sul punto, rinviando poi, per gli opportuni suoi ulteriori svolgimenti, a precisazioni normative suscettibili di esser contenute con non poca ampiezza e varietà di disposto negli statuti.

2. (Segue): ... *ed alla gestione della transizione dal vecchio al nuovo ordinamento regionale.*

Le rilevate carenze di ordine strutturale, peraltro, pur ponendosi come le più gravi, non sono le sole a rendere debole ed instabile l'impianto complessivo della riforma che ci si accinge ora ad introdurre nel titolo quinto della parte seconda della Costituzione. Per secondario che possa, sotto più aspetti, apparire, non è da poco, ad es., la mancata consapevolezza che l'autore dell'articolato dimostra con riguardo alla (non facile né temporalmente breve) gestione della transizione dall'uno all'altro assetto delle autonomie e della complessiva organizzazione statale. È risaputo che le riforme di sistema (quando sono davvero tali...) reclamano tempi lunghi e passaggi assai elaborati ed internamente complessi per impiantarsi e svolgersi; ed è ovvio che, aspirandosi ad una trasformazione nella continuità (in prospettiva assiologica) ordinamentale, vale a dire pienamente rispettosa del valore di unità e delle sue ineludibili pretese di soddisfazione, sia di vitale importanza studiare e porre in essere modalità adeguate a realizzare un passaggio quanto più è possibile indolore, *soft*, al nuovo sistema di rapporti centro-periferia. D'altro canto, piaccia oppure no, ogni altra soluzione, per ambiziosa

che possa per più aspetti apparire, non potrebbe esser concretata se non in tempi ragionevolmente scanditi e lungo un itinerario previamente, chiaramente prestabilito, fuori dunque da ogni perniciosissima improvvisazione, dettata da occasionali contingenze; altrimenti, a tacer d'altro, le strutture amministrative non sarebbero in grado di reggere all'urto prevedibile che verrebbe ad accompagnarsi ad una massiccia devoluzione di poteri dal centro alla periferia.

Non è di qui una verifica della bontà delle intenzioni professate ieri dalle leggi Bassanini (part. dalla 59 del '97) ed oggi dal progetto di legge di revisione costituzionale qui commentato: ogni valutazione al riguardo, richiedendo specifiche analisi e puntuali riscontri di ordine politico-istituzionale o politico *tout court*, supera l'ambito ristretto di un esame « a prima lettura » dell'articolato adesso licenziato dalle Camere. Tuttavia, per ciò che quest'ultimo, con l'insieme delle sue proposizioni, è in grado di offrire ad una sua prima, incompiuta osservazione, è da dire che non si sottrae, per l'aspetto ora considerato, comunque alla critica. E, invero, si è a mezzo dei corni opposti dell'alternativa seguente: o si ritiene (maliziosamente), in forza delle rilevate carenze di ordine strutturale (o di altre ancora che dovessero intravvedersi), che la riforma promessa non sia davvero tale o che riserve, inesplicitate ma reali, si nutrono in sede politica circa l'effettivo proposito di procedere a tappe forzate alla sua piena realizzazione ovvero (nel migliore dei casi...) è da pensare che non si abbia, ancora al presente, alcuna idea circa il modo ed i tempi con cui far luogo a siffatta realizzazione, rimandandosi pertanto ogni determinazione al riguardo a dopo il varo della riforma costituzionale.

Altra ipotesi, in astratto, non si riesce proprio a vedere. Potrebbe, sì, immaginarsi anche il caso che la disciplina positiva riguardante la transizione non sia giudicata « degna » — per dir così — di figurare nel testo costituzionale « novellato ». A prescindere, però, dalla circostanza che la legislazione costituzionale ancora da ultimo prodotta (e, segnatamente, la legge n. 1 del '99) ovvero in via di definizione (quale la legge di modifica degli statuti speciali) opportunamente contiene altresì disposizioni

transitorie (sul merito delle quali, tuttavia, nulla si intende ora dire), è fuor di dubbio come possa esser alquanto rilevante, fino a rivelarsi decisiva, l'incidenza esercitata dalla disciplina in parola sull'assetto finale della riforma e, dunque, sulla sua connotazione complessiva.

Per altro verso, abbandonare per intero a leggi comuni, decreti delegati, *et similia*, ogni determinazione al riguardo rischia di rinchiudere in un *tunnel* o in un vero e proprio circolo vizioso l'intera opera riformatrice, rimettendosi, a conti fatti, alle forze politiche di maggioranza la decisione circa il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento. Di contro, la fissazione nello stesso atto di riforma costituzionale di tappe e modalità relative alla devoluzione delle funzioni in capo alle autonomie territoriali (e, segnatamente, alle Regioni), oltre ad esser indice di una consapevolezza della gravità e complessità dei problemi, di cui oggi non si ha invece testimonianza, potrebbe dotare di ancora maggiore forza prescrittiva (e rendere, perciò, maggiormente credibile) il disegno riformatore: quanto meno, ridurrebbe gli spazi, in una certa misura comunque insopprimibili, per manovre ostruzionistiche o, come che sia, orientate a ridurre e distorcere la portata innovativa del disegno.

Il punto meriterebbe di essere ancora più approfondito di quanto non sia qui possibile, per evidenti ragioni, di fare. In ogni caso, pur nell'ingiustificato silenzio serbato in ordine alla gestione della transizione nella legge costituzionale di riforma, è evidente come debba urgentemente pensarsi a quanto complessivamente dev'esser fatto per portare, entro tempi ragionevoli, a realizzazione la riforma stessa.

Da una prospettiva più ampia, che trascende le pur rilevantissime questioni ora accennate, non possono poi essere nascoste le preoccupazioni circa il modo con cui il progetto potrà essere messo in atto, in considerazione delle non poche disposizioni in esso contenute che presentano equivoche ed incerte formulazioni, taluna delle quali — non si teme di esagerare — espressiva di una complessiva, evidente immaturità sul piano delle tecniche di confezione degli enunciati normativi. Né può costituire una giustificazione attendibile per ciò che s'è scritto o esser di

una qualche consolazione l'insistito argomento, che invero sempre più stancamente si suole ripetere con riguardo ai campi più varî di esperienza di normazione e di cui, ancora da ultimo, si è avuta conferma in occasione della messa a punto del progetto di riforma degli statuti speciali conseguente all'approvazione della legge cost. n. 1 del '99, per il quale in nessun altro modo all'infuori di questo la riforma avrebbe potuto (o un domani potrebbe) vedere la luce. È un ragionamento, questo diffusamente circolante in ambienti politico-istituzionali, che — sia consentito dire con franchezza — suona quasi ricattatorio nei confronti della teoria e di chi la fa per mestiere, sollecitato o addirittura obbligato a ritrarsi ed a venir meno ai più elementari, irrinunziabili doveri di onestà intellettuale e di libera espressione, per il timore che ogni pur ragionevole critica ad un testo normativo *in fieri* possa spegnerne o ridurne le aspettative di successo. Si sollecita e promuove, insomma, un *animus* « collaborativo » che, proprio per il suo carattere « parziale » o, diciamo pure, fazioso, fa a pugni con l'essenza stessa della ricerca scientifica.

Rimane, ad ogni buon conto, quello che è ormai da tempo uno dei tratti — ahimè, negativi — delle più marcate tendenze istituzionali del tempo presente, vale a dire l'affanno misto all'improvvisazione con cui le vicende politico-normative prendono corso e, particolarmente, tra queste ultime, quelle che si impiantano nella sede parlamentare, per il modo complessivo con cui la dialettica maggioranza-opposizione assume forma ed orientamento.

3. *L'oscillazione della riforma tra due modelli inconciliabili: una logica di tipo « garantista » o, all'opposto, di ispirazione « cooperativa »?*

L'articolato che qui si commenta, per questo verso, è figlio per intero del suo tempo. Non poche sono le formulazioni linguistiche ambigue, ridondanti ovvero contraddittorie, comunque oscure e difficilmente componibili ad unità: per ciò solo, com'è chiaro, suscettibili di alimentare conflitti politico-istituzionali ed un fitto contenzioso davanti alla Corte costituzionale, sulla quale

poi — è da mettere in conto — finiranno con lo scaricarsi non poche né lievi tensioni.

L'ambiguità con ogni probabilità maggiore che caratterizza il progetto di riforma è rappresentata dalla perdurante, precisa e — come sarebbe legittimo presumere — consapevole scelta di non sbilanciarsi a sciogliere in via definitiva o, quanto meno, a tentare di farlo in modo deciso e aperto, il nodo della configurazione complessiva del rapporto tra Stato e Regioni (per tacer dei minori enti locali), abbracciando con chiarezza l'opzione « garantista » o, all'opposto, quella « cooperativa » tra centro ed autonomie. Fortemente sintomatico di questa indecisione su una impostazione essenziale per assicurare solide fondamenta alla edificazione del « nuovo » istituto regionale è il fatto che dall'intitolazione stessa del progetto è stata eliminata, se non pudicamente, almeno cautamente, qualunque aggettivazione della riforma in esame come « federale ».

E l'elusione di questa cruciale questione è tanto più grave in quanto l'incertezza sulla conformazione delle relazioni tra centro e periferia si ripercuote sulla stessa forma dello Stato nel suo complesso. La definizione di questi assetti operata a maglie eccessivamente larghe dal legislatore finisce per rendere la riforma ancora una volta insoddisfacente. Perché il modello che viene prefigurato si caratterizza per una eccessiva incertezza e fluidità e, piuttosto che un punto di arrivo, rappresenta un punto di partenza per il suo superamento e la sua riconformazione in direzioni imprevedibili, data la eccessiva permeabilità e quindi, la naturale propensione a secondare le tendenze più marcate nella futura esperienza. Potrebbe insomma dirsi che il progetto attuale di revisione costituzionale presenta limiti strutturali che vengono da lontano, perché sono gli stessi che erano stati in parte evidenziati dalla dottrina (i cui appelli, evidentemente, sono caduti nel vuoto) riguardo al progetto di riforma elaborato dalla Bicamerale nel novembre del 1997: al di là degli aspetti fortemente innovativi, *secundum verba*, rispetto alla Carta del '48, ha in realtà un carattere transitorio o « transeunte », pur incanalandosi nella direzione intrapresa con le ll. nn. 59 e 127 del 1997.

Si intende far riferimento al criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni che, proprio per voler essere al passo coi tempi, nasce già sorpassato. A prescindere dal dato, ormai pacificamente acquisito, che la struttura federale o parafederale dello Stato non dipende esclusivamente dal ribaltamento della tecnica di distribuzione delle materie, la rigida separazione di competenze prefigurata dal progetto, che astrattamente pare assumere un forte carattere « garantista » a vantaggio delle Regioni ponendole al riparo da indebite ingerenze *ex parte Status*, ha invece la non trascurabile possibilità di rivelarsi per esse come una sorta di camicia di Nesso: basti pensare alla prassi finora invalsa, che ha dimostrato come qualunque caratterizzazione strutturale — *in subiecta materia* — sia inesorabilmente destinata ad un arretramento ed una relativizzazione davanti ad una caratterizzazione di tipo funzionale, operata nella prospettiva assiologico-sostanziale degli *interessi*, in grado di imprimere una spinta continua alla ridefinizione dell'equilibrio tra unità ed autonomia, ad onta anche di rigidi sbarramenti di ordine formale. Ma, di ciò, si dirà meglio più avanti.

Basti qui per ora aggiungere soltanto che, pur non facendosi soverchie illusioni che una riforma dell'assetto regionale possa avere un carattere totalmente palingenetico, non sarebbe stato eccessivo pretendere dal testo licenziato dal Parlamento una maggiore attenzione e lungimiranza sul punto, per consentire una reale fuga in avanti delle autonomie regionali. La mancata previsione di un qualunque modulo « collaborativo » che consenta istituzionalmente occasionali spostamenti dell'esercizio di competenze normative in ambedue le direzioni astrattamente configurabili (dallo Stato alle Regioni, e viceversa) finirà, con ogni probabilità, col perpetuare l'attuale *status quo*, sicuramente non esaltante per le autonomie, dato che — come la copiosissima giurisprudenza costituzionale sta incontestabilmente a testimoniare — ogni qualvolta in nome degli *interessi* è avvenuta una momentanea cortocircuitazione del riparto delle competenze costituzionalmente stabilite, si è finora regolarmente assistito ad un fenomeno a senso unico, capace di causare incisioni a carico della sola normazione regionale.

Né è ragionevole confidare più di tanto nell'efficacia, a fini collaborativi, della scarna ed ambigua previsione — cui si è già accennato — contenuta nell'art. 11 del progetto, della partecipazione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, di rappresentanti degli enti territoriali: non solo per l'assoluta vaghezza della disposizione, che nulla dice a proposito di modalità e limiti di funzionamento del congegno, la cui definizione è per intero rimandata al potere di autonormazione del Parlamento, quanto, soprattutto, perché la sua istituzione non è neppure obbligatoria, essendo rimessa *in toto* alla discrezionalità delle Camere, i cui regolamenti *possono prevedere*, come testualmente dispone la norma, tale « partecipazione ». E ciò è tanto più grave se si considera la previsione, di cui al comma 2 dello stesso art. 11, laddove si prefigura l'intervento della Commissione parlamentare per le questioni regionali allorché siano in discussione progetti di legge riguardanti l'autonomia finanziaria degli enti territoriali: pare, infatti, chiaro che, ove non fosse attuata una forma di integrazione della Commissione stessa, Regioni, Province e Comuni risulterebbero tagliati fuori da qualunque forma di interlocuzione in una materia di fondamentale importanza per la stessa vita degli enti.

Bisogna pur riconoscere, però, che il progetto presenta, disseminati qua e là, degli elementi che possono ascriversi ad una logica o ad un modello di impostazione « cooperativa ». Infatti forme di « intesa » sono previste sia a livello orizzontale, cioè nei rapporti tra Regioni, sia a livello verticale, in quelli tra queste e lo Stato. Ma, in ambedue i casi le previsioni normative non brillano per chiarezza o congruenza. Il nuovo art. 117, al penultimo comma, riconosce infatti alle Regioni la possibilità di addivenire ad *intese* per il migliore esercizio delle proprie funzioni: ma nulla si specifica di quali funzioni debba trattarsi; se cioè il riferimento vada fatto esclusivamente a quelle amministrative oppure possano essere coinvolte anche quelle legislative, così come invero la *sedes materiae* farebbe pensare, con le difficoltà però di inquadramento sistematico che un tale scenario rappresenterebbe. Inoltre tali intese andrebbero pur sempre « ratificate » con legge regionale, per cui il quadro costituzionale

si vedrebbe arricchito da una nuova ed inedita ipotesi — dato che non si vede come altrimenti definirla — di legge regionale rinforzata.

Anche volgendosi ad esaminare il versante Stato-Regioni sono rintracciabili forme di *intesa*, *coordinamento*, *partecipazione* tra gli enti, in relazione agli atti normativi comunitari nonché, soprattutto, per quanto riguarda le funzioni amministrative, ai sensi del comma 3 del nuovo art. 118. Colpisce però il fatto che le modalità di tali raccordi istituzionali siano lasciate, per le varie ipotesi, alla determinazione delle leggi statali, laddove sarebbe stato certamente più opportuno e producente, sul piano sistematico, pur in presenza di una marcata tendenza — come s'è accennato, e come meglio si vedrà a proposito del regime dei controlli — alla « decostituzionalizzazione », inserire nella riforma almeno la Conferenza permanente Stato-Regioni, luogo ideale di incontro dei vari livelli di governo e che, non a caso, era stata appositamente prevista all'art. 76 del progetto della Bicamerale. Va aggiunto che la espressa menzione di tale organismo non avrebbe sicuramente nuociuto a che il potere sostitutivo statale, di fronte ad inadempienze degli enti territoriali, previsto dal nuovo art. 120 con contorni assai vaghi e, dunque, con una portata potenzialmente amplissima, possa effettivamente essere attivato rispettando i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, cui la stessa norma fa esplicito richiamo.

L'esame dei raccordi istituzionali Stato-Regioni permette altresì di cogliere ulteriori incongruenze del progetto. Basti pensare alla previsione di forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali cui fa riferimento sempre l'art. 118. La singolarità sta nel fatto che la citata materia rientra contemporaneamente tra quelle riservate in via esclusiva allo Stato e quelle attribuite alla potestà legislativa c.d. concorrente delle Regioni, essendo inserita sia nel catalogo del comma 2 che in quello del comma 3 dell'art. 117, rendendone impossibile un accettabile ascrizione all'una o all'altra tipologia. L'incomprensibilità del disposto sembra invece far comprendere, in modo certo più appariscente di quanto non possa desumersi da altri, specifici punti che sono già stati, o verranno più avanti, presi in con-

siderazione, quanto sia nebuloso ed approssimativo il grado di consapevolezza degli autori del progetto, sulla complessiva organicità della riforma.

Di *intesa* tra Stato e Regioni parla ancora il nuovo art. 116, riferendosi alla possibilità che, sulla base di essa, dietro iniziativa di queste ultime, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sul piano della legislazione siano concesse dallo Stato, in talune materie di legislazione esclusiva. Potrebbe qui intravedersi un esempio di spostamento (eventuale) di competenze a favore delle Regioni, di un inquadramento « mobile » del riparto, che può essere riconformato alla luce degli interessi. Ma è solo un'apparenza, perché una tale evenienza può verificarsi solo nel quadro del rigido riparto prefissato nel progetto, vale a dire nelle materie (o nelle porzioni di esse), *e solo in quelle* che sono puntualmente indicate nell'art. 116.

Lo stesso articolo prevede inoltre che col medesimo meccanismo procedurale l'autonomia delle Regioni possa essere allargata anche riguardo alle materie elencate nel comma 3 dell'art. 117, vale a dire a quelle che ad esse già spettano istituzionalmente in via c.d. concorrente. E la logica che sottende la disposizione e su cui, più avanti, si dirà più diffusamente, pare, invero, assai contorta.

In realtà, forse, l'infelice formulazione della normativa è frutto di vecchie e non rimosse incrostazioni e di antichi equivoci che pesano sul nuovo assetto regionale contenuto nel progetto: è cioè legata al modo in cui si è fino ad oggi intesa la potestà legislativa concorrente, spesso appiattita da una fin troppo penetrante legislazione statale di principio. Ma in una riforma che fa del rovesciamento di prospettiva di distribuzione delle competenze normative il suo punto qualificante sembra assurdo continuare a ragionare negli stessi termini di una potestà legislativa solo perché mantiene invariata la propria etichetta. Anche la differenza di formulazione linguistica tra il vecchio art. 117 ed il nuovo sta a testimoniare che — a prescindere dall'effettivo intento dei *conditores* — ogni materia attribuita alle Regioni, indipendentemente dalla categoria cui vada ascritta, spetta in primo luogo ad esse, restando l'intervento dello Stato confinato sullo

sfondo, in secondo piano. Che senso avrebbe, altrimenti, un progetto di riforma che si limitasse a perpetuare, sotto mutate spoglie, l'assetto preesistente che si propone di modificare; in più, facendolo male, anacronisticamente, senza tenere nel debito conto le rilevanti modifiche apportate al figurino astratto da una copiosissima giurisprudenza costituzionale.

Se la riforma è tutta protesa nel senso di ampliare le attribuzioni regionali sembra inevitabile ritenere che, anche in presenza di formulazioni timide o imprecise, l'autonomia legislativa regionale dovrebbe orientarsi verso un « modello » — se così può dirsi — di *esclusività diffusa* (che, poi, riesca nei fatti a conseguirlo, ed a conseguirlo in apprezzabile misura, è tutto un altro discorso, a riguardo del quale peraltro ci si soffermerà, per qualche ulteriore notazione, anche più avanti). Ed anzi, sotto questo profilo può dirsi che la stessa teorica distinzione, testardamente mantenuta nel progetto, tra Regioni ad autonomia ordinaria e Regioni a Statuto speciale tende a stemperarsi ed a svanire pressoché interamente, dato che la possibilità dell'ampliamento delle competenze normative è concessa indistintamente, e attraverso gli stessi meccanismi procedurali, a *tutte* le Regioni. Opzione, questa, che sembra maggiormente attagliarsi ad una riforma ispirata ad un regime di specialità diffusa.

Ed è la commistione di tutta una serie di elementi così eterogenei, difficilmente componibili armonicamente tra loro in un quadro complessivo, che dà la sensazione della incompiutezza della riforma, oscillante tra una logica di tipo « garantista » da cui non vuole definitivamente affrancarsi e una « cooperativa » su cui non vuole decisamente puntare.

4. *L'ambiguo, rigido riparto di materie e funzioni tra Stato e Regioni e la necessità di dar vita ad un modello maggiormente flessibile di rapporti (con specifico riguardo al piano della normazione), idoneo a conformarsi al mutevole assetto degli interessi e delle loro storiche qualificazioni.*

Anche, poi, a prescindere dalla indecisione di fondo circa il modello complessivo di rapporti centro-periferia verso il quale

il legislatore di riforma sembra volersi orientare, non pochi tratti di oscurità e contraddizione si rilevano diffusamente all'interno dell'articolato, che ne rendono pertanto fortemente problematica la ricostruzione di una *ratio* unitaria e coerente ed incerta la linea di sviluppo tracciata per le future esperienze del nostro regionalismo.

Particolarmente emblematico, al riguardo, è già l'articolo iniziale del progetto che, riscrivendo l'art. 114 Cost., definisce gli enti territoriali (cui ora si aggiungono le città metropolitane) quali « enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i princìpi fissati dalla Costituzione ». Formula che, per un verso, presenta un riferimento ridondante, dal momento che quella statutaria è, come si sa, essa stessa una « potestà », e, per un altro, appare ingannevole e fuorviante, per la parte in cui parrebbe innalzare ad una eguale condizione di autonomia le Regioni, da un lato, e gli altri enti territoriali, dall'altro. Si chiarisce, invece, più avanti [v., part., il nuovo art. 117, comma 2, lett. *p*) e l'art. 118, comma 2] che il fondamento positivo diretto dell'autonomia degli enti infraregionali riposa in leggi comuni: in leggi statali di potestà esclusiva, quanto alle « funzioni fondamentali », oltre che per la materia elettorale e la disciplina degli organi di governo; in leggi regionali — a quanto pare — per ogni altro profilo, dal momento che qualunque « materia » diversa da quelle che l'art. 117 rimette alla potestà esclusiva dello Stato ed alla potestà concorrente dovrebbe ricadere nel campo, in astratto di illimitate dimensioni, in cui si esercita la potestà primaria delle Regioni. Va, poi, rilevata la confusa formulazione del primo degli enunciati ora richiamati, di cui non è per nulla chiaro il significato, vuoi in quanto parrebbe che la forma di governo non sia esclusivamente rimessa alla disciplina statutaria degli enti territoriali minori ma piuttosto, sia pure nelle sue linee essenziali, precostituita dalla legge statale, e vuoi, ancora, in quanto rimane sibillino l'ambito delle funzioni, ambiguamente qualificate come « fondamentali », coperto dalla disciplina nazionale. Al riguardo — si faccia caso — parrebbe addirittura che si voglia arretrare rispetto all'indicazione in atto data dall'art. 128 Cost., dal momento che, mentre per quest'ultimo l'incidenza

della normazione statale è ristretta ai soli « principi » (pur nelle note difficoltà che si frappongono alla loro ricognizione e complessiva caratterizzazione), a stare alla nuova dizione dell'articolato in commento non vi sarebbe, invece, limite di sorta all'intervento statale, che potrebbe spiegarsi anche in forme positive assai puntuali, assumendo pertanto la connotazione propria delle « regole ».

Il punto merita un momento di attenzione. Altro è, infatti, l'*oggetto*, altro ancora il *modo* della regolazione: non si dica, dunque, che non v'è sostanziale differenza tra vecchia e nuova disciplina per il fatto che l'area della normazione statale è ora ristretta alle non meglio precisate « funzioni fondamentali », una volta che, in relazione a queste ultime, la normazione stessa potrebbe astrattamente spingersi fin nel più minuto dettaglio. A conti fatti, sarebbe forse stato meglio tornare alla pur indeterminata e discussa espressione della Carta del '48.

Più in genere, quanto alle potestà di normazione delle Regioni molto vi sarebbe da dire (e molto è già stato detto, con riguardo a proposte a questa non dissimili per l'impianto complessivo).

Un primo, generale rilievo che sembra doversi muovere riguarda l'idea stessa di « sistema » positivo posta a base della disciplina al riguardo contenuta nell'atto di riforma. Già in altre sedi si è fatto osservare che non poche delle controverse, incertamente risolte in dottrina così come in giurisprudenza, questioni riguardanti la composizione delle fonti in sistema, specie sul terreno dei rapporti tra la legge, da un lato, e le manifestazioni di autonomia, dall'altro, si devono proprio a talune carenze di costruzione denunziate dall'impianto costituzionale, all'indecisione di fondo che traspare dal « modello » del '48 e ora pure (e, forse, in ancora più rilevante misura) da quello rifatto dal legislatore di riforma a riguardo della sistemazione delle fonti e dei loro rapporti, ora in forza del criterio ordinatore della gerarchia, ora di quello della separazione o di integrazione. Laddove sarebbe invece stato necessario fare finalmente chiarezza, quanto meno nell'opzione di fondo tra i criteri suddetti, per il modo della loro reciproca combinazione, rimettendosi, poi, per le spe-

cificazioni-attuazioni positive dell'opzione stessa ed in ordine al suo complessivo inveramento e progressivo assestamento all'opera costruttiva degli operatori istituzionali, specialmente della giurisprudenza.

Così, verosimilmente, non poco farà discutere la formula del testo ora licenziato dalle Camere secondo cui, con specifico riguardo alla potestà ripartita, nelle materie a quest'ultima assegnate « spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei princìpi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato » (nuovo art. 117, comma 3, riscritto dall'art. 3 del prog.). Formula che, a tutta prima, non parrebbe sostanzialmente discostarsi da quella presente nella Costituzione vigente, a meno che non si pensi di dare un senso « forte » all'affermazione che riconosce come istituzionalmente (e, dunque, esclusivamente) propria delle Regioni la potestà legislativa nelle materie in parola, stabilendosi il carattere eccezionale (« salvo... ») dell'intervento da parte dello Stato, obbligato — per questa ipotesi interpretativa — a fermarsi alla sola indicazione dei « princìpi fondamentali ». Se, però, davvero questo era il nuovo « modello » di rapporti che s'aveva in mente di impiantare, perché non dirlo espressamente, secondo quanto peraltro dichiarato in altre, pure risalenti, proposte?

Non è di qui, com'è chiaro, ragionare su quale potrebbe essere la più adeguata soluzione da accogliere per dare finalmente un soddisfacente assetto allo stato travagliatissimo dei rapporti tra le leggi di Stato e Regione. Com'è stato da tempo rilevato, nelle ormai numerose indagini dottrinali di cui al riguardo si dispone, sia che si opti per questo che per quello dei « modelli » astrattamente prefigurati o in concreto accolti in altre esperienze di decentramento dei poteri di normazione, gli inconvenienti non sono da poco. E il vero è che se, per un verso, il criterio di una rigida separazione tra le fonti (ed i « microsistemi » di appartenenza) parrebbe essere quello maggiormente « garantista » per le autonomie, per un altro le esigenze complesse che in modo crescente si manifestano negli ordinamenti contemporanei, l'intreccio degli interessi (nazionali e locali) che, per le singole materie, in maggiore o minore misura si manifesta

e rinnova in forme continuamente cangianti, mostrano i limiti evidenti di funzionalità del criterio stesso, la sua complessiva incapacità di tenuta e di far fronte al bisogno sociale di regolazione. Per un altro verso ancora, però, anche il modulo della integrazione, di cui ormai — a quanto pare — non sembra che possa più farsi a meno, si espone a gravi torsioni ed irrequiete, squilibrate applicazioni, quasi sempre a favore dei soggetti forti (e, segnatamente, dello Stato).

Quale che sia l'orientamento che sulla questione ora accennata dovesse preferirsi, non sembra che ogni determinazione al riguardo meriti di esser interamente lasciata ad improvvisate e non di rado discordanti ed oscillanti pronunzie della giurisprudenza ovvero a soluzioni esclusivamente e confusamente date da leggi ordinarie, com'è stato sin qui. Tutta la storia dei rapporti, sul piano della normazione, tra Stato e Regione insegna che, per varie e complesse che possano essere le ragioni politico-istituzionali che hanno portato al loro incerto ed insoddisfacente assetto, non poche responsabilità di questo stato di cose sono — è doveroso riconoscere — da imputare alle carenze di costruzione denunziate dal Costituente al momento dell'edificazione dell'ordinamento repubblicano. Carenze che, invero, possono comprendersi e giustificarsi, facendosi riportare alla dirompente novità costituita dal passaggio all'ordinamento pluralista ed al conseguente riconoscimento dell'autonomia regionale, priva di alcun riscontro nell'esperienza liberale. Nessuna giustificazione, invece, può darsi del fatto che le carenze stesse vengono ora trasmesse alla Costituzione « novellata », specie se si riguarda ai rapporti tra le fonti di Stato e Regione alla luce della (di certo, non esaltante) esperienza fino ad oggi maturata.

Anche a prescindere da siffatta riserva preliminare, sollevata dal disegno qui annotato, che al riguardo perpetua un vizio di origine già commesso in sede di edificazione dell'ordinamento repubblicano, ulteriori e numerose riserve vanno con preoccupazione rinnovate sul piano del « merito » delle soluzioni introdotte al fine di dare un volto nuovo al riparto della competenze, sul piano della normazione, tra Stato e Regione: in particolare, vanno qui ribadite le perplessità, già altrove manifestate, circa la

piena, effettiva attitudine della tecnica ribaltata di distribuzione delle materie a porsi a base di un nuovo modo di essere del nostro regionalismo. Senza, infatti, sminuire oltre misura il significato non meramente coreografico o simbolico che la riforma per questa sua parte possiede, va avvertito che non è di qui (o, quanto meno, non è *tanto* di qui) che può prendere il via un nuovo (autenticamente *nuovo*) stile di rapporti centro-periferia.

Da chiarire sono, poi, in via generale, i termini complessivi entro i quali può esercitarsi la potestà primaria delle Regioni, che, a stare alla lettera del quarto comma dell'art. 117, parrebbe non soggetta ad alcun limite (salvo quello degli obblighi internazionali e comunitari, espressamente confermato nel primo comma del nuovo art. 117), malgrado i limiti in genere alle potestà di normazione delle Regioni rispondano all'esigenza irrinunziabile di salvaguardare il valore di unità-indivisibilità dell'ordinamento (che, poi, vi siano stati e tuttora vi siano eccessi e torsioni, da parte della stessa giurisprudenza, nel modo complessivo di intenderli e farli valere, è altro discorso). A quanto è dato sapere (v., al riguardo, una testimonianza resa da V. Cerulli Irelli in occasione del seminario svoltosi sul progetto qui commentato all'ISR-CNR il 29 settembre 2000), solo per ragioni di tempo non si è riusciti a perfezionare la formula da ultimo richiamata, che certamente avrebbe meritato di essere corretta in corso di procedimento. Non essendosi a ciò fatto luogo, potrebbe addirittura affermarsi, sulla base di quanto è ora disposto, una interpretazione volta a rivedere, alla luce della nuova formula, le statuizioni presenti negli statuti speciali. Non si trascuri, infatti, quella che, per l'aspetto ora considerato, potrebbe rivelarsi una vera e propria mina vagante, costituita dalla disposizione di cui all'art. 10 del testo qui annotato, secondo la quale « sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite ». Non sarebbe, dunque, del tutto peregrino affermare — allo stato della disciplina e per il tenore della lettera della stessa — che le formule degli statuti speciali in cui

sono indicati i limiti alla potestà primaria sarebbero da considerare ormai superate (con la sola eccezione, sopra indicata, riguardante il campo dei rapporti con gli ordinamenti sovranazionali), in forza del disposto appena richiamato. È, tuttavia, evidente che la ricostruzione qui ipotizzata si rivelerebbe suscettibile di portare a non pochi guasti, non inferiori — sembra di poter dire — rispetto a quelli che, sul versante opposto, si sono avuti sovraccaricando di significati e di vincoli le indicazioni statutarie in parola: operazione alla cui messa in atto non poco ha concorso, come qui pure si è rammentato, la stessa giurisprudenza costituzionale, traducendosi in un insopportabile appiattimento ed in una vera e propria mortificazione per l'autonomia regionale.

Troppo lungo è, poi, l'elenco delle materie trattenute in capo allo Stato, che peraltro prende forma attraverso espressioni non poco concettualmente ambigue ed incerte e dall'amplissimo raggio d'azione [si pensi, per tutte, alla formula di cui alla lett. *m*), in ordine alla « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali »], sicché è da temere che, sulla loro base, possano poi impiantarsi prassi interpretative volte a far tornare al centro (o a non far partire mai da esso) ciò che si è inteso (*rectius*, dichiarato...) di voler portare in periferia. D'altro canto, non è forse vero che lo stesso catalogo dell'art. 117 della Carta vigente si è prestato a reinterpretazioni orientate ad allargare in « orizzontale » gli spazi degli interventi (in forma sia legislativa che amministrativa) delle Regioni, per quanto ristretto (o ristrettissimo) siano poi stati, per innaturale *pendant*, gli ambiti stessi nella loro proiezione « verticale »? In generale — può dirsi — che, dove v'è l'enumerazione delle materie ad opera di espressioni linguistiche (in una certa misura inevitabilmente indeterminate), lì può esservi spazio per tendenze ed esperienze volte ad allargare anziché a restringere gli ambiti nominativamente indicati.

Ugualmente (e forse ancora di più...) lunga l'elencazione delle materie di potestà ripartita, senza, peraltro, che risulti chiara, per non poche delle materie complessivamente indicate, la ragione per cui esse sono assegnate ora alla potestà concor-

rente (e non pure a quella piena delle Regioni) ed ora alla stessa potestà esclusiva dello Stato. In ogni caso — ed il rilievo che adesso si fa ha, come si vede, carattere di fondo — è la stessa articolazione delle potestà legislative in più tipi che denunzia, ormai da tempo, limiti evidenti: per questo verso, la struttura del disegno di riforma si presenta eccessivamente rigida e, come tale, inidonea a reggere all'urto irresistibile che certamente — un'esperienza ormai pluridecennale *docet* — le sarà portato nella prassi.

Le tre specie di potestà legislative, di cui si tratta nel nuovo art. 117 Cost., in tanto hanno (e possono avere) giustificazione, in quanto a ciascuna di esse facciano capo interessi dalla peculiare, oggettiva natura: *nazionali* (e *sovranazionali*), per le materie trattenute allo Stato, « *misti* » (per la potestà concorrente) e, infine, (esclusivamente) *regionali*, per ogni materia diversa da quelle enumerate, rientrante nell'esclusivo dominio delle Regioni. Sennonché è la staticità di siffatto riparto e di siffatta qualificazione degli interessi in parola, operati una volta per tutte, che non regge alla prova dei fatti. Ormai, al di fuori di un pugno di materie (e di interessi), che indiscutibilmente devono essere attratte(i) nell'orbita della competenza legislativa (ma — si badi — non pure, e necessariamente, di quella amministrativa) dello Stato, per ogni altro campo è difficile non riconoscere la « mobilità » ed instabilità delle qualificazioni e delle conseguenti determinazioni positive al riguardo. Parrebbe, d'altronde, prenderne atto (ma, ancora una volta, con insufficiente precisione concettuale e non mascherata superficialità) lo stesso articolato in commento, laddove afferma, con formula di carattere generale posta in testa al nuovo art. 117, che la potestà legislativa si distribuisce tra Stato e Regione ed esercita « nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali »: con il che si è, forse, voluta riconoscere la possibilità di un'alterazione dello stesso quadro costituzionale delle competenze ad opera di discipline sovranazionali (non casualmente poste allo stesso livello delle statuizioni costituzionali), peraltro, come si sa, già ammessa, sullo specifico terreno dei rapporti con la Comunità/Unione eu-

ropea, dalla stessa giurisprudenza. La novità, dunque, sarebbe grossa sul versante dei rapporti con le norme della comunità internazionale qualora, in linea con l'ipotesi interpretativa ora fatta, si prefigurasse il riconoscimento a loro favore di una forza derogatoria spendibile nei confronti delle stesse disposizioni costituzionali. Diversamente, non rimarrebbe che tornare al diverso orientamento conservatore, fino ad oggi invalso, secondo cui — fermo il riparto costituzionale di materie e funzioni tra gli enti — le leggi di Stato e Regioni, in occasione dell'esercizio delle potestà di normazione di cui sono espressione all'interno di ambiti prestabiliti e dai confini intangibili, sono ad ogni modo tenute a conformarsi alle discipline positive sovranazionali. Eppure, quest'ultima ricostruzione non spiegherebbe, così come ad oggi non è riuscita a spiegare, quale mai sia la ragione che consenta di riservare un diverso trattamento alle norme della Comunità/Unione europea rispetto alle norme della comunità internazionale, una volta che delle une al pari delle altre, ed in termini assolutamente identici, è fatta menzione nel disposto costituzionale che stabilisce i limiti della legislazione di Stato e Regioni.

Sia come sia di ciò, e salva ogni possibile ricostruzione dei rapporti tra diritto interno (in ciascuna delle componenti) e diritto sovranazionale, rimane l'evidente, stridente contrasto tra un riparto presuntuosamente fatto una volta per tutte, che — al pari delle tavole mosaiche — si consegna agli uomini perché ne facciano scrupolosa, sempre identica a sé, applicazione, e l'estrema mobilità degli interessi affidati alla cura di questo o quell'ente, la loro incessante oscillazione da un piano all'altro dell'esperienza istituzionale, il complessivo mescolamento cui, sulla base delle sollecitazioni più varie, si trovano soggetti, mutando dunque, con frequenza non lieve, natura e consistenza. E, per quanto, in un ordinamento orientato alla promozione (la più larga ed intensa possibile) delle autonomie, la presunzione non possa invero che giocare a favore del carattere regionale degli interessi, la crescente complessità degli stessi, in seno ai quali i profili o le proiezioni anche nazionali (e, ormai sempre più spesso, sovranazionali) sono indiscutibili, giustifica quella « cooperazione » di Stato e Regione per la loro cura alla quale, pur

con una certa, studiata vaghezza e fra non poche oscillazioni e contraddizioni, si è diffusamente fatto richiamo (ancora una volta, specialmente in giurisprudenza).

Se ne ha che il modello più congeniale alle esigenze, esse stesse varie e complesse, manifestate dal nostro regionalismo sembra esser quello che si rende quanto più flessibile ed agile nei movimenti, idoneo ad assecondare il moto incessante degli interessi ma pure ad orientarlo verso esiti assiologicamente qualificabili come pregevoli (la sintesi tra la salvaguardia dell'unità e la valorizzazione dell'autonomia, mirabilmente espressa nell'art. 5 Cost., va ricercata e conseguita faticosamente, secondo ragionevolezza, ogni giorno, nei campi più varî di esperienza ed a mezzo di tecniche e di strumenti essi stessi di varia natura e capacità d'incidenza).

Di qui, l'opzione per un « sistema » di rapporti che — diversamente dal disegno accolto nel progetto qui annotato — vorrebbe trattenuto dallo Stato unicamente un fascio di materie, cui afferiscono interessi infrazionabili nel territorio, ogni altra materia poi, in punto di diritto, essendo devoluta alle Regioni (altro ancora è, quindi, il modo ritenuto maggiormente appropriato per far luogo all'ulteriore riparto interno alle Regioni stesse, nei rapporti tra queste ultime e le rimanenti autonomie territoriali). Al fine, poi, di preservare la naturale vocazione alla flessibilità del modello, occorrerebbe prevedere meccanismi idonei a « convertire » ed a far rifluire, sia pure eccezionalmente, l'una competenza nell'altra, spostandola provvisoriamente dalla sua sede istituzionale ovvero temperandone il carattere rigidamente, assolutamente statale o regionale.

Così, se, per un verso, vanno comunque predisposti strumenti sostitutivi, azionabili da parte dei livelli istituzionali più alti (per ciò che qui specificamente interessa, dallo Stato nei confronti delle Regioni) e, dunque, suscettibili di essere applicati in virtù del canone di sussidiarietà, per un altro verso nelle stesse materie di esclusiva competenza statale dovrebbe potersi assistere, al verificarsi di certe circostanze e con le cautele che le stesse impongono, alla « collaborazione » da parte delle Regioni nella cura degli interessi che vi fanno capo. Non si comprende

invero, al riguardo, perché mai si debba in futuro rinunziare al congegno cooperativo predisposto dal vigente secondo comma dell'art. 117, di cui fino all'avvento della legge Bassanini si è fatto, a quanto sembra, un utilizzo assai parco, mentre si dispone ancora oggi solo di alcuni primi studi sullo stato e sulle tendenze della legislazione regionale attuativa dal '97 in avanti.

Un timido, pallido riconoscimento della insussistenza di ostacoli insormontabili ad eventuali discipline regionali sugli stessi ambiti di esclusiva spettanza dello Stato si ha, peraltro, nello stesso testo qui annotato, che al sesto comma del nuovo art. 117 ammette una normazione regolamentare « delegata » dallo Stato alle Regioni, mentre per ogni altra materia, di potestà sia regionale piena che concorrente, la normazione in parola è istituzionalmente affidata *iure proprio* alle Regioni, ferma peraltro restando la potestà regolamentare dei minori enti territoriali limitatamente alla disciplina dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni agli enti stessi attribuite. In tal modo, aprendosi — come si vede — alcuni spazi all'intervento positivo regionale sugli stessi campi descritti nel secondo comma dell'art. 117, per quanto ricopribili unicamente da norme di grado secondario, il modello dei rapporti Stato-Regioni viene dotato di una pur minima capacità di flessione sul terreno della normazione. Non si trascuri, tuttavia, la circostanza che lo stesso disposto ora richiamato del progetto di riforma assegna pur sempre, *in via ordinaria*, la competenza regolamentare allo Stato nelle materie esclusivamente riservate a quest'ultimo. Si tratta, nondimeno, di attendere e di vedere quale utilizzo si farà nella prassi di siffatta nuova forma di collaborazione intersoggettiva che riecheggia, con toni ad ogni modo sfumati ed attenuati, il modulo di cui all'attuale ultimo comma dell'art. 117.

Sarà, poi, assai interessante verificare se, addirittura, si assisterà ad esperienze di delegificazione di discipline statali a favore delle Regioni ovvero se, al più concedere, la normazione regolamentare adottata al servizio della legislazione statale potrà essere di tipo attuativo-integrativo. L'ipotesi ragionata per prima non è, in astratto, preclusa dal figurino disegnato nel progetto in

esame, per quanto remota invero essa possa fondatamente apparire, in considerazione del rilievo delle materie (*rectius*, degli interessi) rimaste(i) allo Stato. Ed è bensì vero che, ad ammetterla, la gerarchia delle fonti parrebbe rovesciarsi su se stessa, risultando i regolamenti regionali abilitati a dare una regolazione che la stessa legge regionale non può, in via di principio, produrre. E, però, proprio in ragione del fatto che assai nutrito, come si faceva dietro osservare, è il catalogo delle materie enumerate nel secondo comma dell'art. 117 ed amplissima la estensione dei « campi » suscettibili di essere attraversati dalla traiettoria delle norme statali, l'ipotesi sopra affacciata non parrebbe di doversi escludere in partenza, specie se la si circoscrive alla sola disciplina *ex novo* in via regolamentare di mero dettaglio, restando nella esclusiva disponibilità delle leggi statali la posizione delle « norme generali » che, ai sensi dell'art. 17, l. 400, sono tenute a produrre (che poi, invece, come pure è risaputo, il figurino descritto nella legge dell'88, ora richiamata, sia stato, e sia, sottoposto a numerose e gravi torsioni applicative, è un altro discorso, già fatto in molte sedi e che non può essere ora nuovamente proposto).

Quale che sia l'orientamento che voglia accogliersi (e che riesca, poi, ad avere riscontro nella prassi), un largo utilizzo delle delegificazioni in ambito regionale è, comunque, da mettere in conto, già dopo la sostanziale inversione del riparto delle materie introdotta dalla legge Bassanini e, ancora di più, naturalmente alla luce delle previsioni contenute nel progetto qui commentato. Ma, si tratta ora di cosa diversa, che riguarda la distribuzione *interna* alla Regione delle potestà di normazione alla stessa istituzionalmente riconosciute e che, per la sua parte, pone delicati e tuttora irrisolti problemi di equilibrio in seno alla forma di governo dell'ente, sui quali ugualmente non è adesso possibile intrattenersi come si conviene (ad ogni buon conto, ogni valutazione al riguardo, per essere maggiormente attendibile, dovrà essere rimandata al momento in cui si disporrà dei nuovi statuti, alle cui determinazioni dovrà pertanto farsi capo per i singoli ordinamenti regionali).

Allo stesso modo, non può essere ora ripresa la vecchia

querelle riguardante l'ammissibilità di atti regionali con forza di legge, che un infelice disposto del nuovo art. 127 parrebbe voler risolvere in senso positivo, pasticciosamente riproponendo la formula dell'art. 134 Cost., di cui, anzi, è ora ulteriormente accresciuta l'ambiguità concettuale. Sta di fatto che — pur riconoscendosi ormai la palese insufficienza del solo strumento legislativo a soddisfare le crescenti pretese di regolazione avanzate nelle società contemporanee, una insufficienza resa in ambito regionale ulteriormente vistosa dalla devoluzione (promessa...) di un patrimonio di materie e funzioni di assai rilevante consistenza — la dotazione in capo alle Regioni di poteri primari di normazione non può, a quanto pare, aversi ad opera di fonti pure ormai divenute, anche *quoad formam*, « paracostituzionali », quali gli statuti, ma richiede un esplicito, chiaro conferimento con legge costituzionale, la sola fonte allo scopo idonea a farvi luogo (il punto è stato, ad ogni modo, discusso in occasione di un *forum* svoltosi sulla riforma costituzionale del '99 all'ISR-CNR, il 5 maggio 2000, ed *ivi*, part., l'intervento di B. Caravita. In argomento, ora, anche Q. Camerlengo).

Va, poi, ulteriormente rimarcato il fatto che il progetto che qui si annota fa menzione esplicita dei poteri sostitutivi, quanto al piano della legislazione, unicamente per il caso di eventuali inadempienze che dovessero aversi da parte delle Regioni nei riguardi della normativa internazionale e comunitaria (v. il nuovo art. 117, comma 5), dando così l'impressione di non essere consapevole di quante gravi questioni si pongano, sul piano generale, nel quadro dei rapporti tra fonti (ed ordinamenti) necessariamente chiamate(i) ad integrarsi e sorreggersi reciprocamente pure in ambiti disciplinari istituzionalmente affidati alla cura di questo o quell'ente.

Merita, inoltre, di esser rimarcato il fatto che la regolazione dei poteri sostitutivi in discorso è rimandata alla legge statale, con specifico riguardo alla definizione delle procedure relative all'attivazione dei poteri medesimi. Maggiori garanzie — com'è evidente — si sarebbero però potute (o, ancora un domani, si potrebbero) avere per le Regioni se lo stesso legislatore costituzionale avesse fissato (o fissasse) le linee essenziali di siffatta di-

sciplina, quanto meno « rafforzando » la riserva di legge in parola (una volta di più, dunque, non può che lamentarsi una certa vaghezza, se non proprio una carenza di costruzione, dell'articolato in esame).

Di passaggio, si rileva, poi, una ancora più marcata incertezza di espressione linguistica con riguardo ai poteri sostitutivi di cui tratta il nuovo art. 120, comma 2, Cost., che parrebbe riferirsi al solo campo dell'amministrazione, tant'è che, non casualmente, soggetto lessicale ed autore della sostituzione è il Governo (ma perché, stando così le cose, dei poteri in parola non si tratta in coda all'art. 118?). L'area entro la quale può assistersi all'esercizio dei poteri stessi è, comunque, amplissima e praticamente senza confini, se si considera che la sostituzione, oltre che determinata dalla mancata osservanza della normativa sovranazionale, può aversi in caso di « pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica » o, ancora, in nome dell'esigenza di « tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica » (formula, che, come può vedersi, riecheggia il disposto dell'art. 72 del *Grundgesetz* e che può, nelle cose, dimostrarsi davvero buona — o cattiva... — a tutti gli usi) e, in particolare, per la « tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ».

Sulla diversa ampiezza dei poteri sostitutivi, rispettivamente, nel campo legislativo ed in quello amministrativo potrebbero farsi lunghi discorsi e prospettarsi non poche ipotesi. Sta di fatto che né degli uni né degli altri può farsi a meno negli ordinamenti decentrati contemporanei, secondo quanto abbondantemente confermato proprio dalle esperienze degli Stati federali prima ancora che da quelle invalse nel nostro Paese. Piuttosto, si tratta di dare un ordine o un orientamento adeguato a questi continui « scambi » o slittamenti di competenze, prefigurando (in primo luogo, e preferibilmente, nella stessa Costituzione « novellata » e, quindi, in sedi normative diverse) condizioni e limiti (e, perciò, garanzie complessive) delle sostituzioni.

5. (Segue): *la compromissoria soluzione che affianca alle Regioni ad autonomia speciale le Regioni ad autonomia ordinaria « maggiorata » e la ingiustificata rinunzia a dotare di piena flessibilità il modello dando vita ad un regime di specialità diffusa.*

Una certa flessibilità il modello sommariamente descritto nell'articolato in commento, invero, la possiede in ordine alla eventualità di allargare col tempo l'autonomia di alcune Regioni di diritto comune, dotandole di « forme e condizioni particolari di autonomia » (nuovo art. 116, ult. comma).

Si faccia caso alla estrema cautela dimostrata sul punto dal disegno, dove non si discorre affatto della possibile « conversione » dell'autonomia ordinaria in speciale ma, assai più moderatamente, del riconoscimento di una « particolare » (evidentemente, « maggiorata ») autonomia a favore delle Regioni di diritto comune, pur restando nell'ambito della condizione di « ordinarietà », relativa alle materie di potestà concorrente, nonché ad alcune materie di potestà esclusiva dello Stato e, segnatamente, a quelle indicate alla lett. *l*), limitatamente alla organizzazione dei giudici di pace, ed alle lett. *n*) ed *s*) (istruzione, ambiente e beni culturali). Al fine di operare una siffatta estensione dell'autonomia si prefigura l'intervento con legge dello Stato (si è, dunque, in presenza di fattispecie di « decostituzionalizzazione » parziale dell'assetto stabilito nell'art. 117), dietro iniziativa della Regione interessata e sulla base di intese tra la Regione stessa e lo Stato (la legge in parola, poi, è ulteriormente « rafforzata » prescrivendosi la sua adozione a maggioranza assoluta dei componenti le Camere).

Ora, a prescindere dalla vessata questione concernente le prospettive dell'autonomia speciale in un contesto segnato da una « logica » invertita, rispetto a quella della Carta del '48, in ordine al riparto delle materie tra Stato e Regione, viene difficile immaginare quali possano essere, *sullo specifico terreno della legislazione*, siffatte « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » di cui si fa parola nella Costituzione « novellata ». La sola via percorribile parrebbe essere quella che vede « con-

vertita » la potestà esclusiva dello Stato, nelle materie di cui alle lett. citt., in potestà concorrente e quest'ultima, dal suo canto, in potestà esclusiva della Regione. Si tratta, insomma, di innalzare di grado le due potestà istituzionali della Regione, promuovendole in nome del valore di autonomia. Piuttosto, è da riflettere sul senso complessivo di una siffatta manovra, qualora ad essa si sia davvero pensato o un domani si pensi di far luogo. In particolare, è da chiedersi se non possa da subito aversi una siffatta promozione: una volta, infatti, che sia provata l'insussistenza di ostacoli giuridici sostanziali (sul terreno, appunto, degli interessi) alla sua realizzazione e che, anzi, ancora meglio gli interessi in campo potrebbero essere soddisfatti col riconoscimento di una maggiore autonomia alle Regioni, perché non ridurre fin dove possibile l'elenco delle materie di potestà ripartita, ad immediato vantaggio della potestà piena delle Regioni, o, ancora, non trasferire le materie di cui alle lett. citt. dal secondo al terzo comma dell'art. 117?

Importante è, ad ogni modo, la previsione dell'atto d'impulso da parte delle Regioni e del modulo della sostanziale codecisione. Ma, allora, forse ancora meglio poteva (e può) farsi immettendo in un ideale « paniere » tutte le materie diverse da quelle trattenute in capo allo Stato (e fatte oggetto — come si diceva — di una corposa opera di sfoltimento), concedendo quindi l'opportunità alle Regioni di attingervi e sussumerle nella propria sfera di azione, ferma restando la liceità (e, anzi, la doverosità) dell'applicazione della disciplina statale in via sussidiaria, per porre riparo alle eventuali lacune della normazione regionale.

In tal modo, il modello sarebbe stato (o un domani sarebbe) dotato del maggiore dinamismo possibile, garantendosi peraltro la più adeguata, in rapporto agli interessi, conciliazione delle esigenze di unità e di quelle di autonomia. E, sempre per questa via, la stessa distinzione secca, ormai in gran parte artificiosa (al di là di talune peculiari ed irrinunziabili espressioni di specialità presenti nelle Regioni di confine), tra autonomia ordinaria ed autonomia speciale potrebbe esser finalmente abbandonata senza rimpianti (laddove è qui ambiguamente mantenuta),

proprio grazie alla sua estrema relativizzazione, conseguente all'impianto di un sistema di rapporti centro-periferia imperniato sulla « logica » degli interessi e, perciò, attraversato da un moto incessante che ne investe la struttura e ne determina l'orientamento.

Non si tratta dunque — si ponga attenzione — di prefigurare, secondo quanto vecchie e nuove proposte hanno invece tentato variamente di fare, forme inusuali di trasformazione dell'autonomia ordinaria in speciale. Di contro, *ogni* autonomia diverrebbe, per l'ipotesi di riforma qui preferita, istituzionalmente « speciale », la singola Regione che ne è dotata potendo attivamente concorrere alla sua definizione e continua riconformazione, lungo linee di tendenza e di sviluppo ordinamentale in concreto tracciate sulla base del modo di essere e di reciprocamente combinarsi degli interessi.

Il progetto qui annotato, invece, si dimostra sul punto ancora profondamente immaturo e legato a vecchi schemi classificatori stancamente ripetuti, per quanto ora dichiarati come suscettibili di essere (ma, solo in parte, in una ridotta misura) ripensati, tant'è che espressamente tiene fermo il riconoscimento di una condizione speciale alle sole Regioni già menzionate nell'art. 116, dotando istituzionalmente queste ultime di carte statutarie, approvate con leggi costituzionali e proprie di ciascuna di esse.

Al di fuori del campo della legislazione, poi, possono, in astratto, prospettarsi ulteriori « forme e condizioni particolari di autonomia » (si pensi al settore della finanza); è, però, chiaro che è soprattutto dal modo complessivo con cui saranno alla fine messe a posto le cose nel campo della normazione che dipenderà la prima e più saliente delle caratterizzazioni e delle spinte che si vorranno dare al nuovo ordinamento della Repubblica. Per altro verso, nella prospettiva qui consigliata, che fa appunto poggiare il riparto delle competenze sull'assetto degli interessi, non si vede come possano assegnarsi maggiori provviste finanziarie esclusivamente in nome di uno *status* astrattamente riconosciuto di maggiore o « speciale » autonomia. Le risorse economico-finanziarie vanno, evidentemente, rapportate alle funzioni da eser-

citare; e queste ultime, a loro volta, ricevono il loro giusto dimensionamento ed il complessivo inquadramento a seconda appunto della consistenza degli interessi di cui sono chiamate a prendersi cura. Ancora una volta, insomma, nessuna distribuzione può fondatamente farsi sul piano formale-astratto, sulla carta, una volta per tutte, in nome di uno *status* previamente, indistintamente riconosciuto come « speciale », rimandando piuttosto per la sua messa a punto al modo reale di essere dei rapporti centro-periferia, sul piano della legislazione, in primo luogo, e quindi (e, forse, soprattutto) su quello dell'amministrazione.

È chiaro che, proprio per la sua consustanziale flessibilità strutturale, il modello di rapporti qui proposto, e che — come si vede — va ben oltre le incrostazioni istituzionali di cui è invece preda il disegno tracciato nell'articolato qui commentato, risulta essere gravemente sguarnito di tutela nei confronti dei soggetti più deboli (e, dunque, delle autonomie); ma il recupero degli spazi di autodeterminazione politica e di garanzia non può essere tentato tanto sul piano dei meccanismi processuali (la storia della giurisprudenza costituzionale in « materia » regionale è non poco istruttiva al riguardo), quanto su quello appunto strutturale-organizzativo.

Si torna, così, al punto da cui si sono prese le mosse in questo breve commento, la maggiore delle risorse « politiche » dell'autonomia regionale senza aggettivi (sia speciale che ordinaria) essendo data — come da tempo e da molti si va ripetendo — dalla trasformazione della seconda Camera e, più in genere, degli ingranaggi istituzionali dell'apparato centrale. Va, però, avvertito come con molta cautela e non poca diffidenza o, diciamo pure, aperto sfavore sia da più parti vista un'eventuale modifica della composizione della Corte costituzionale e/o dei canali di accesso ai giudizi di costituzionalità, segnatamente attraverso la introduzione di forme di ricorso diretto, di cui si temono i probabili contraccolpi sulla giurisprudenza, il complessivo squilibrio di quest'ultima verso il « polo » di una eccessiva, incontenibile politicità che potrebbe davvero rivelarsi esiziale per il fisiologico svolgimento delle espe-

rienze di giustizia costituzionale e delle dinamiche complessive dell'ordinamento.

6. *I rapporti tra Stato e Regioni in relazione all'ordinamento internazionale ed all'ordinamento della Comunità/Unione Europea.*

Una breve annotazione a riguardo del c.d. potere « estero » delle Regioni, di cui il progetto ugualmente si occupa, pur se in modo largamente approssimativo ed incerto, fermandosi alla sola posizione di disposizioni meramente definitorie dei contorni delle competenze delle Regioni stesse, rispetto allo Stato, sia per le attività internazionali, sia con specifico riguardo all'ordinamento comunitario. Ed è proprio su questo versante che può, ad ogni buon conto, rintracciarsi qualche spunto di un certo, non secondario significato. Fino ad oggi la ricostruzione complessiva della condizione delle Regioni di fronte alla Unione europea (per ciò che ora specificamente importa rilevare) è stata affidata, in assenza di apposite disposizioni costituzionali, ad incerte e strutturalmente instabili previsioni di legge ordinaria e (soprattutto) alla diuturna opera della giurisprudenza costituzionale.

Come si sa, il problema maggiormente avvertito dalle autonomie regionali è legato alla attitudine della normativa comunitaria a derogare direttamente o indirettamente (attraverso gli atti interni di attuazione) alle disposizioni costituzionali nelle quali è fissato il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Siffatta normativa, sempre che inidonea ad intaccare i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, non risulta censurabile dalla Corte costituzionale, così come della « copertura » comunitaria (e, *per ciò stesso*, anche costituzionale: art. 11) godono gli atti interni preposti a darvi specificazione-attuazione. Può ben dirsi che la disponibilità della linea di demarcazione delle competenze regionali è dunque rimessa, in una larga e crescente misura, alle fonti comunitarie, e che l'utilizzo di queste ultime come parametro da parte della Corte è destinato ad una progressiva estensione, parallelamente all'estensione degli ambiti di intervento comunitari. Ogni volta, dunque, che la normativa co-

munitaria ha ingresso nell'ordinamento ed individua direttamente quale livello sia coinvolto nella sua attuazione o applicazione, può conseguirne un'alterazione di competenze che, seppure potenzialmente idonea ad andare a scapito indifferentemente di Stato o Regioni ha, nell'esperienza concreta, penalizzato quasi sempre queste ultime. E, di fronte a tali incisioni di competenza, che potrebbero divenire sistematiche, le Regioni si trovano inermi, perché è estremamente difficile che la normativa comunitaria che ne è causa possa far luogo ad incisioni a carico dei principi fondamentali della Costituzione. E, su questo punto, non pare siano state introdotte sostanziali innovazioni, dato che l'art. 117, comma 1, prevedendo che la potestà legislativa di Stato e Regioni deve essere esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (e dagli obblighi internazionali), ha sostanzialmente operato una ricognizione e razionalizzazione di quanto già affermatosi in via giurisprudenziale.

Va poi rammentato che sulla definizione del ruolo riconosciuto alle Regioni in sede di attuazione del diritto comunitario ha finora negativamente influito l'orientamento tradizionale secondo cui spetta allo Stato la gestione dei rapporti internazionali, tra cui si fanno ancora oggi rientrare quelli con l'Unione europea. Il che ha comportato un ulteriore pregiudizio per le Regioni, che hanno subito menomazioni della loro autonomia, senza poterne attenuare la portata attraverso un coinvolgimento nella definizione delle politiche che lo Stato sostiene a livello comunitario, né tramite la partecipazione diretta alle scelte effettuate in sede comunitaria, concessa al solo Stato, quale unico titolare del potere estero. A questo proposito, il progetto appare ben più rispettoso per le autonomie regionali, dato che riconosce esplicitamente la « materia » dei rapporti internazionali e con l'Unione europea ascrivendola alla competenza concorrente di Stato e Regione (in realtà, più che porsi come materia a sé, essa — come si sa — presenta carattere trasversale, potendo ovviamente afferire agli stessi campi di potestà esclusiva ed operare ritagli interni agli stessi astrattamente imprevedibili per esten-

sione ed incidenza, si da circoscrivere in modo anche assai rilevante le relative manifestazioni normative di diritto interno).

Ma l'innovazione di maggiore portata è rappresentata dalla previsione, contenuta nel comma 5 dell'art. 117, della diretta partecipazione delle Regioni nelle materie di loro competenza — ed è da ritenere che la formulazione non possa essere intesa in senso restrittivo, in riferimento alle sole materie di potestà esclusiva — alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari oltre che, ovviamente, alla loro attuazione, come pure all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali. Singolare (o — diciamo pure — poco giustificata) appare invero essere, sotto più aspetti, siffatta ulteriore distinzione tra disciplina comunitaria e disciplina internazionale, con riguardo alla fase ascendente del processo decisionale, prevedendosi appunto una partecipazione delle Regioni alla elaborazione della prima e non pure della seconda, specie se si considera che — com'è ormai da tempo diffusamente rilevato — la partecipazione stessa costituisce, con ogni probabilità, il migliore strumento di salvaguardia delle competenze legislative regionali, che resterebbero invece sguarnite di tutela nella fase « discendente », della esecuzione (latamente intesa) delle decisioni adottate con modulo non « partecipato ». La disposizione citata mira, dunque, a garantire una effettiva presenza delle Regioni al momento della formazione di atti che possono comportare anche significative incisioni delle proprie attribuzioni (e che, anzi, è verosimile che vi diano luogo in modo crescente, in ragione della espansione degli ambiti di intervento ora riconosciuti alle autonomie). L'augurio è, pertanto, quello che la disposizione suddetta si dimostri, alla prova dei fatti, idonea allo scopo, così come, d'altronde, porta a dire l'esperienza dell'ordinamento tedesco (che, all'art. 23 del *Grundgesetz* coinvolge direttamente i *Länder* nelle decisioni comunitarie).

Si tratta, dunque, di attendere e di verificare se la previsione ora finalmente inscritta nella Costituzione « novellata » riuscirà a sollecitare una più soddisfacente ridefinizione dell'autonomia regionale, nelle sue proiezioni di diritto (latamente) « esterno », rispetto all'assetto in atto stabilito (peraltro, limita-

tamente al solo campo dei rapporti con l'Unione europea) dalla legislazione ordinaria ovvero se si porrà unicamente quale presa d'atto di uno *status quo* che, nel campo ora indicato, ha già una sua complessiva fisionomia. E, tuttavia, pure per questa seconda ipotesi, l'innovazione non rimane senza significato, dal momento che, col fatto stesso di oltrepassare la soglia della « razionalizzazione » costituzionale, testimonia il carattere irreversibile dei riconoscimenti al riguardo fatti a vantaggio dell'autonomia. Di modo che la legge statale, alla quale è poi in concreto rimesso di stabilire le forme della partecipazione regionale in fase tanto ascendente quanto discendente, non può che accrescere e rendere sempre più incisiva la partecipazione stessa, a pena di tradire l'indicazione di tendenza inequivocabilmente ora tracciata in Costituzione e direttamente riportabile al principio fondamentale dell'art. 5, conformemente all'orientamento complessivo di promozione dell'autonomia che l'autore della riforma dichiara di voler perseguire.

7. *Il quadro dei rapporti sul piano dell'amministrazione, la nebulosa, incerta configurazione della condizione complessiva degli enti territoriali minori, l'inopinata « decostituzionalizzazione » della disciplina dei controlli.*

Infine, quanto al piano dell'amministrazione, anche qui il progetto annotato si dimostra non poco confuso ed ora, per una parte, pericolosamente ridondante, ora, invece, inspiegabilmente reticente.

È stato, ancora da ultimo, fatto notare (da A. D'Atena, in occasione del seminario tenutosi all'ISR-CNR, per discutere di questo testo, dietro richiamato) che dalla lettura complessiva dell'articolato si fatica a riconoscere il volto dell'ordinamento, quali le maggiori tendenze che sulla sua base potrebbero impiantarsi e svolgersi (se, in ispecie, orientate più a valorizzare l'autonomia degli enti infraregionali — dei Comuni, specialmente — ovvero quella delle Regioni: ma la *querelle* tra municipalismo e regionalismo è, come si sa, antica, e tuttavia insistentemente ricorrente, ponendosi come una delle grandi questioni tuttora ir-

risolte o, diciamo meglio, insoddisfacentemente risolte nell'ambito della progettazione costituzionale). Potrebbe anche dirsi che si tratti di una studiata ambiguità, volta a non scontentare, per il momento, nessuno (è da temere, però, tutti...) e che, una volta di più, il modello si consegna, docile, all'esperienza che verrà perché in essa si ricerchi un nuovo equilibrio del regionalismo italiano, una sua più nitida fisionomia, una complessiva, fin qui non raggiunta, stabilità. Per quanto, com'è chiaro, non possa che essere di grande momento, fortemente incisivo, il ruolo complessivamente « riconformativo » del quadro costituzionale che leggi, sentenze, prassi politiche sono in grado di esercitare, concorrendo in una rilevante misura a dare al disegno un senso aggiornato ed adeguato alle più marcate esigenze dell'organizzazione pubblica, rimane il fatto che una « non-scelta » suonerebbe, ancora una volta, come una resa incondizionata del diritto costituzionale alla politica, senza alcun giovamento, a conti fatti, né per l'uno né per l'altra.

Si avverte, insomma, ancora una volta, una carenza di fondo, per quanto attiene alla definizione delle linee maestre dell'impianto, che può esser fonte di non poco disorientamento per gli stessi attori politico-istituzionali e di gravi sbandamenti negli indirizzi di politica costituzionale che, di qui a breve, potrebbero essere chiamati ad adottare. Ed è evidente che solo facendosi chiarezza, attraverso la posizione di indicazioni normative essenziali ma, appunto, ferme nella linea di sviluppo ordinamentale da esse tracciata, possono attivarsi ordinati processi politico-normativi ed innestarsi indirizzi amministrativi determinati a riguardo degli scopi da conseguire, del « modello » di un compiuto decentramento da realizzare.

Sul nuovo art. 118 molti rilievi potrebbero farsi (una severa critica di parziale sovrapposizione e ridondanza, con riferimento ai disposti di cui al primo ed al secondo comma, è stata avanzata da C. Pinelli durante il seminario dell'ISR-CNR ripetutamente citato). Certo si è che la condizione degli enti territoriali minori (e, dunque, la definizione dei loro rapporti coi livelli istituzionali maggiori) appare, a dir poco, nebulosa ed incerta. Troppo poco quanto se ne dice nell'art. ora cit., dove pure viene

rinnovata l'opzione di fondo a favore dei Comuni quali sedi istituzionali di base per l'esercizio « ordinario » delle funzioni amministrative in ambito locale. Oscuro è, però, il disposto del secondo comma dell'art. in discorso, quanto meno per la parte in cui parrebbe voler distinguere tra funzioni « proprie » degli enti territoriali minori e funzioni « conferite » con leggi statali o regionali: formula, questa, in cui, come può vedersi, si fa un utilizzo nuovo, più ristretto (circoscritto, in buona sostanza, alle sole deleghe?), del termine « conferimento » rispetto a quello che se ne fa nella legge Bassanini (ugualmente ristretto è, peraltro, l'uso che se ne fa nell'art. 3, ult. comma, T.U. n. 267/2000, con riguardo alle funzioni di Comuni e Province). D'altro canto, le stesse funzioni « proprie » non potranno — di tutta evidenza — che essere... « conferite », ovviamente previo riconoscimento della loro natura.

Problemi non da poco, poi, potrà dare la formula di cui all'ultimo comma dell'art. 118, per quanto, ancora una volta, assai cauto e paludato sia il linguaggio adoperato, quasi a voler attenuare la portata delle possibili innovazioni sulla sua base introdotte (espressivo in tal senso l'uso del termine « favoriscono », che denota attenzione e rispetto, per un verso, ma anche assai poca incisività, per un altro, dell'azione pubblica nei riguardi della sfera privata e sociale in genere). Il vero è che i rapporti tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale risultano, ancora oggi, avvolti nella nebbia più fitta e se ne ha pertanto visibile traccia nel disposto surrichiamato, che non lascia intravvedere i lineamenti dell'indirizzo complessivo che potrà affermarsi in ordine ai rapporti tra autonomia dei cittadini e delle formazioni sociali, da un lato, ed autonomie territoriali, dall'altro, in forza delle indicazioni provenienti dagli atti adottati da queste ultime.

A rendere, poi, ancora più incerta la condizione complessiva degli enti e dei loro rapporti, sullo specifico campo dell'amministrazione, è l'inopinata abrogazione (art. 9, comma 2, prog.) delle disposizioni costituzionali riguardanti il coordinamento Stato-Regione, di cui all'art. 124, e i controlli (artt. 125 e 130). Si tratta non già della soppressione *tout court* di siffatti strumenti, idonei ad offrire prestazioni imprescindibili di unità, bensì della loro « decostituzionalizzazione ».

Ora, non è chi non veda quanti e quali rischi gli enti territoriali corrano in conseguenza del venir meno delle garanzie insite nella « copertura » costituzionale di discipline, quali quelle in discorso, che toccano punti nevralgici dell'assetto dei rapporti tra gli enti stessi. La normazione, statale o regionale che sia, stabilita per le sole vie ordinarie porta, infatti, ad una complessiva instabilità ed opacità di quadro, che può tradursi — è da temere — in un inquietante innalzamento di tensioni e conflitti interistituzionali, particolarmente nella fase immediatamente a ridosso del varo della riforma costituzionale, nella quale si tratta di mettere in moto i processi politico-normativi volti alla sua implementazione.

Per questo verso e riguardata da una prospettiva ancora più ampia l'indicazione che proviene dal testo qui annotato, si ha conferma di quella che, ormai da anni, sembra essere una delle più marcate tendenze delle esperienze ordinamentali, e che ha appunto non pochi elementi a suo sicuro riscontro, costituita dall'orientamento di « metodo » della normazione che punta a realizzare le riforme di struttura, materialmente costituzionali, a mezzo di atti non costituzionali per forma (tra i non pochi esempi che potrebbero al riguardo farsi, si pensi soltanto alle leggi 400 dell'88, 86 dell'89 e, soprattutto, 59 del '97). È vero che, in avverso, può addursi la circostanza costituita dalla revisione costituzionale ora messa in cantiere (sempre che, naturalmente, riesca a giungere in porto...), che finalmente vorrebbe innalzata di piano (e grado) la disciplina normativa riguardante uno dei punti di snodo dell'organizzazione della Repubblica; e, tuttavia, anche la legge cui si indirizza questo breve commento, a prescindere da talune discutibili opzioni da essa nel merito fatte, non è esente — come si è tentato di mostrare — da gravi lacune e carenze, rese ancora più visibili e marcate dal fatto che non soltanto non vengono colmati alcuni « vuoti » storici, di cui si è a suo tempo reso responsabile il Costituente, ma, anzi, per taluni profili di non secondario rilievo, essi vengono ulteriormente allargati, così come si è appena veduto per la materia dei controlli.

Fra passi avanti, che pure con non poca incertezza si tenta ora di fare, e passi indietro, rispetto alla pur scarna razionalizza-

zione costituzionale posta in essere nel '48, l'articolato qui annotato si consegna, ondivago ed esitante, al secondo esame delle assemblee elettive. Può, invero, dubitarsi che il ristrettissimo tempo a disposizione prima del rinnovo delle Camere consenta quella più accorta e consapevole riflessione che presiede al meccanismo della doppia lettura (e, ancora prima, dello stesso bicameralismo) ma che, purtroppo, è fino ad oggi largamente mancata. Ed è pure, nuovamente, da chiedersi, con una notazione di ordine generale e che, dunque, va al di là della pur rilevantissima posta oggi in palio, se una imperfetta o — diciamo pure — una « mezza » riforma costituzionale sia da preferire ad una « non-riforma ».

Certo, però, che inquieta non poco la circostanza per cui i ritmi convulsi che caratterizzano i processi di normazione e, in buona sostanza, ormai pressoché ogni forma di relazione sociale debbano obbligare ad una scelta tra due soluzioni comunque insoddisfacenti, informando pertanto di sé anche i momenti di ridefinizione delle regole (quelle costituzionali, appunto) che, per natura, dovrebbero presentare il grado più elevato di stabilità, offrire le maggiori certezze, apprestare le basi più adeguate ad un ordinato sviluppo delle dinamiche istituzionali, politiche, sociali in genere.

Nota bibliografica

Conformemente alla natura di commento « a prima lettura » che lo scritto che ora si presenta possiede e per le limitate esigenze che esso si prefigge di soddisfare, si danno di seguito unicamente alcune, men che essenziali, indicazioni di lett., privilegiando nei riferimenti, laddove possibile, la più recente dottrina, alla quale, peraltro, si può attingere per maggiori, più adeguati ragguagli.

In ordine all'antica (e, tuttavia, ricorrente) proposta volta a trasformare il Senato in una « Camera delle Regioni », cui si fa ripetutamente riferimento nel testo (già a partire dal par. 1), una illustrazione del quadro delle possibili opzioni si ha da F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo ita-*

liano: la Camera delle Regioni, Milano, 1995. Ulteriori indicazioni possono, poi, aversi da U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, 441 ss. Stringenti notazioni critiche aventi ad oggetto il testo messo a punto dalla Bicamerale, contro il quale la dottrina unanime non ha giustamente risparmiato il proprio severo giudizio di netto dissenso, possono vedersi in S. SICARDI, *Il Parlamento rivisitato* e P. COSTANZO, *Prime riflessioni (tra perplessità ed auspici) sul progetto di un futuro nuovo Parlamento*, entrambi in *Dir. pubbl.*, 1997, risp., 739 ss. e 757 ss.; R. TOSI, *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, 993 ss.; G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Pol. dir.*, 1998, 110 ss.; S. LABRIOLA, *Il bicameralismo nel progetto di riforma della Costituzione italiana del 1997*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 83 ss.; S. BARTOLE, *La seconda Camera e l'autonomia legislativa*, in *Dir. soc.*, 1998, 261 ss.; M. CARLI-R. ZACCARIA, *La forma di Stato*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, a cura di P. CARETTI, Padova, 1998, 14 ss. Da ultimo, ne hanno discorso B. CARAVITA DI TORITTO, *Perché il Senato delle Regioni?*, in *Quad. cost.*, 3/2000, 636 ss. e G. PITRUZZELLA, *Parlamento e sistema delle autonomie*, relaz. al convegno dell'AIC su *Il Parlamento*, Firenze, 12-14 ottobre 2000, il quale ultimo, confermando lo scetticismo largamente diffuso circa la possibilità di dar vita ad una siffatta, incisiva riforma strutturale, si è piuttosto dichiarato a favore della soluzione di ripiego data da una ridefinizione del regime delle incompatibilità, sì da dar modo ugualmente ai rappresentanti delle autonomie di far sentire la loro voce in Parlamento. La pur articolata proposta ricostruttiva affacciata da quest'A. e corredata altresì da riferimenti di diritto comparato (e, segnatamente, al modello francese) non fuga, tuttavia, del tutto il timore che l'eventuale riforma del quadro delle incompatibilità sollecitata possa strumentalmente prestarsi piuttosto a favore della non in tutto sopita, antica vocazione all'accentramento anziché ad aprire ancora di più gli spazi per la realizzazione delle istanze di autonomia (proprio l'esperienza francese, come si sa, non è affatto incoraggiante al riguardo).

Una riflessione di ordine generale a riguardo del linguaggio del legislatore costituzionale e del modo complessivo con cui esso tratta e « lavora » la materia costituzionale, con specifica attenzione al progetto della Bicamerale ma con notazioni largamente riproponibili con riferimento al progetto qui annotato, può vedersi in A. RUGGERI, *La Costituzione allo specchio: linguaggio e « materia » costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino, 1999. Lo stesso A. ha poi, ancora da ultimo, insistito (oltre che nello scritto ora cit., spec. 66 ss., in *Metodi e dottrine dei costituzionalisti ed orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di fonti e della loro composizione in sistema*, ora in *« Itinerari » di una ricerca sul sistema delle fonti*, IV, *Studi degli anni 1999/2000*, Torino, 2000, 59 ss.) sulla opportunità che la Costituzione « novellata » dia, pur nella essenzialità di dettato che le è congeniale, chiare e ferme indicazioni a riguardo dei rapporti tra le fonti (e, segnatamente, per ciò che qui particolarmente importa, tra le leggi di Stato e Regione) e, dunque, delle « tecniche » di ripianamento delle antinomie tra di esse insorgenti, vale a dire delle sedi istituzionali competenti a darne la soluzione e delle modalità a ciò specificamente preposte.

Sulle oscillanti, indecise tendenze del regionalismo italiano tra modello garantista e modello cooperativo, da tempo ampiamente rilevate in letteratura, può vedersi il quadro di sintesi che, ancora di recente, se ne dà in T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2000, 103 ss.

Perplessità e riserve in merito alla idoneità della tecnica « rovesciata » di riparto delle materie tra Stato e Regioni ad assicurare una effettiva, compiuta valorizzazione dell'autonomia sono state ripetutamente manifestate in dottrina: tra gli altri che ne hanno variamente trattato, v. A. RUGGERI, in più scritti (e, tra questi, in *La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale: notazioni sul progetto*, in *Amministrare*, 1992, 422 ss. e *Le autonomie speciali: due progetti a confronto*, nella stessa *Rivista*, 1993, 301 ss.; inoltre: *Il regionalismo italiano, dal « modello » costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o « razionalizzazione » di vecchie esperienze?*, ora in *« Itinerari » di una ricerca sul sistema delle fonti*, III, *Studi degli anni 1996/98*, Torino,

1999, 195 ss.); U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo « forte »*, in *Le Regioni*, 1995, 27 ss. e, ancora nella stessa *Rivista*, L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, 1996, 616 e S. MANGIAMELI, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, 1997, 520 ss.

Maggiori ragguagli a riguardo del « modello » di regionalismo flessibile, fondato sulla mobile connotazione degli interessi e delle loro qualificazioni, di cui è parola nel par. 3, possono ora aversi da A. RUGGERI, *Prospettive di una « specialità » diffusa delle autonomie regionali*, in corso di stampa in *Nuove autonomie*, laddove l'opzione a favore di un siffatto sistema di rapporti centro-periferia è più diffusamente argomentata.

L'ipotesi che i nuovi statuti regionali, dopo la riforma del '99, possono dar vita persino ad atti regionali con forza di legge, di cui si ragiona nel par. 3, è oggi molto discussa. Il *forum* svoltosi all'ISR-CNR il 5 maggio 2000, menzionato nel testo, ha avuto per titolo *Verso una fase costituente delle regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Ivi*, la relazione di B. CARAVITA, *La funzione normativa tra consiglio e giunta*, in *paper*. Notazioni anticipatrici sul punto sono già in A. RUGGERI, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 281 ss. Lo scritto di Q. CAMERLENGO, ugualmente al riguardo richiamato nel testo, è *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2000, 89 ss.

Della problematica sopravvivenza dell'autonomia regionale speciale e, più in genere, di un regime « duale » di autonomia nel nuovo contesto prefigurato dall'atto di riforma qui annotato (e, in parte, peraltro già anticipato dalla legge Bassanini), di cui si discorre nel par. 4, A. RUGGERI ha avuto modo di soffermarsi più volte negli ultimi tempi: tra gli altri suoi scritti, v., dunque, *Elezione diretta dei Presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della « specialità »*, ora in *« Itinerari » di una ricerca sul*

sistema delle fonti, IV, cit., 205 ss. e *Prospettive di una « specialità » diffusa delle autonomie regionali*, cit.

Una sintetica ma densa riflessione sull'alternativa tra i possibili « modelli » di autonomia, cui si fa cenno nel par. 5, è stata, non molto tempo addietro, proposta da G. PITRUZZELLA, *Municipalismo* versus *neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 1995, 641 ss.

Sui rapporti tra Regioni e Comunità/Unione Europea e/o comunità internazionale, così come sommariamente prefigurati dal progetto messo a punto dalla Bicamerale, v., tra gli altri, U. ALLEGRETTI-P. CARETTI, *Riforma costituzionale, globalizzazione, "treaty making power" e partecipazione italiana al processo di integrazione europea*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 649 ss.; AA.VV., *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, in *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, a cura di S.P. PANUNZIO, Milano, 1998, 313 ss. (ed *ivi*, part., la relazione introduttiva di F. SORRENTINO); S. ALOISIO, *Gli sviluppi dell'unificazione europea nel progetto della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Parlamento italiano*, in *Il Federalista*, 1/1998, 36 ss.; R. MASTROIANNI, *Disciplina degli accordi internazionali e partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea nel testo della Commissione bicamerale*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, a cura di S. GAMBINO, Roma, 1998, 81 ss.; C. CURTI GIALDINO, *Unione Europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Milano, 1998, 23 ss.

Infine, sul c.d. « potere estero » delle Regioni, da ultimo e per tutti, v. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni: ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, 1999.

Quale federalismo senza Mezzogiorno?

di *Tommaso Edoardo Frosini*

1. Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, votate ed approvate da una stretta maggioranza parlamentare (ed ancora soggette a voto referendario), aprono un nuovo scenario su quella che si usa chiamare la forma di Stato italiana. Si tratta della prima grande riforma costituzionale, perché innova significativamente un'intera parte della Carta costituzionale dedicata ai rapporti fra centro e periferia. Ed è – diciamolo subito – conseguenziale alla riforma già varata sull'elezione diretta dei presidenti di Regione e sull'autonomia statutaria delle Regioni stesse. In tal modo, si è provveduto a completare il quadro costituzionale inerente alle autonomie locali, attribuendo alle stesse il loro compito di essere... autonomie; visto e considerato, che adesso hanno una serie di prerogative e poteri non più subordinati alla volontà statale.

E' federalismo quello che si è introdotto a livello costituzionale? Il quesito rampolla da un dubbio, che è il seguente: dell'organizzazione degli Stati federali, secondo l'esperienza comparata, la riforma non ha previsto un elemento assai significativo, tale da connotare fortemente il federalismo. Si tratta della seconda Camera rappresentativa delle sole autonomie territoriali, una Camera delle Regioni per intenderci, in grado di coagulare gli interessi territoriali all'interno di un unico organo decisionale. Ma per fare ciò si sarebbe dovuto intervenire sugli articoli della Costituzione riferiti al Parlamento e si sarebbe, altresì, dovuto mettere mano da subito ai regolamenti della seconda Camera. Un'operazione non certamente semplice e giammai realizzabile nel crepuscolo di legislatura.

Allora, accontentiamoci. D'altronde non esiste un federalismo, ci sono invece diversi federalismi, specialmente se si accetta la teoria di uno dei massimi studiosi dei sistemi federali, Carl Joachim Friedrich, secondo il quale il federalismo o è dinamico o non è. In tal senso, il federalismo è un processo la cui evoluzione è dovuta alla capacità dei singoli enti locali di svilupparsi e di organizzarsi autonomamente, all'interno di una cornice costituzionale. In quest'ottica, allora, è ancora presto per qualificare il disegno costituzionale italiano come federale oppure no. Comunque vada, sarà un "federalismo italiano": così come c'è il federalismo tedesco oppure quello spagnolo, che non sono affatto la stessa cosa (emblematici, a tale proposito, sono i contributi apparsi nel vol. Quale, dei tanti federalismi?, a cura di A.Pace, Padova 1997).

C'è da dire, che la riforma costituzionale, a ben vedere, apre degli spazi nei riguardi di una prospettiva dinamica, che le Regioni dovranno saper sfruttare al meglio. Innanzitutto, il nuovo art.114 Cost. mette tutti sullo stesso piano: Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane costituiscono la Repubblica. Un

impianto geo-istituzionale orizzontale, non più verticale, con al centro Roma capitale della Repubblica. E proprio su questa radicale innovazione costituzionale vorremmo svolgere alcune considerazioni critiche.

2. Il nuovo art.114 della Costituzione è identico – fatta eccezione per l'ultima frase: "La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento [di Roma capitale]" – all'art.55, che venne approvato dalla Camera dei deputati nell'esame in prima lettura del progetto di riforma costituzionale della commissione bicamerale D'Alema. Si tratta perciò di un articolo che aveva già incontrato l'approvazione parlamentare, nonostante non fossero mancate critiche in dottrina sulla formulazione e sul contenuto della nuova norma costituzionale. La parte più significativa e "rivoluzionaria" della norma è quella prevista nel primo comma, che così recita: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". Una siffatta disposizione costituzionale va incontro ad una serie di osservazioni critiche, che qui vogliamo riferire. Con una premessa: da un punto di vista politico, l'equiparazione formale dello Stato con gli enti locali provoca una sicura valorizzazione di questi ultimi, sottraendoli alla tradizionale impostazione e concezione, che vuole che le periferie siano costituzionalmente subordinate al centro. Insomma: se l'obiettivo politico era quello di esaltare l'ente locale, allora lo si è raggiunto; grazie ad una norma che mette Stato ed enti locali sullo stesso piano, come se fossero la stessa cosa anche perché insieme costituiscono la Repubblica.

Da un punto di vista del diritto costituzionale, invece, si possono avanzare alcune riserve. La prima riguarda una possibile violazione di un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, espresso all'art.5, e che si riferisce alla "unità ed indivisibilità della Repubblica". Ora, stante il nuovo art.114 della Costituzione, la Repubblica non sarebbe più unita e indivisa in quanto Stato, ma piuttosto sarebbe identificabile "anche" con lo Stato, al pari delle altre entità territoriali. La Repubblica diventa così una sorta di condominio nel quale convivono cinque entità politiche pariordinate e giustapposte non aventi più un punto di riferimento unitario. La nozione di Repubblica, che è una nozione carica di significati quasi meta-costituzionali tant'è la sua forza semantica, si verrebbe ad identificare, come già detto, con l'articolazione territoriale dei livelli di governo: tutti, certo, legittimati democraticamente, ma non sufficienti ad esaurire la più ampia nozione di Repubblica democratica espressa dall'art.1 della Costituzione. Infatti, la Repubblica è un assetto che si alimenta dal basso esprimendo il principio democratico, il quale si realizza nella molteplicità di espressioni della sovranità popolare. Certo, tra tali espressioni vanno annoverate le autonomie territoriali, ma accanto ad una pluralità di strumenti di esercizio della sovranità popolare. Pertanto, le autonomie territoriali non sembrano poter esaurire il concetto di Repubblica e il principio democratico non può riferirsi solo all'articolazione sul territorio di livelli di governo. Altra cosa sarebbe stata, invece,

se il legislatore costituzionale avesse predisposto una formula di questo tipo: "L'ordinamento federale della Repubblica si articola nei Comuni, nelle Città metropolitane, nelle Province, nelle Regioni e nello Stato". In tal caso, si sarebbe opportunamente accentuato il fenomeno distributivo, ovvero dell'articolazione territoriale della Repubblica italiana: così come dovrebbe essere; e non certo il fenomeno costitutivo della Repubblica, che affonda le radici ed esprime la sua forza costituzionale soprattutto nella parte prima della Carta fondamentale dell'ordinamento repubblicano, ovverosia nella Costituzione dei diritti e poi in tutto il suo dispiegarsi normativo a partire dall'art.1, che va letto in combinato disposto con l'art.139, il quale afferma che: "La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale".

3. La concezione orizzontale emerge altresì, seppure in maniera non perfettamente simmetrica, nel nuovo art.117 Cost.: laddove, cioè, si fissano quelle che saranno le materie sulle quali lo Stato avrà legislazione esclusiva, lasciando, in tal modo, alla potestà legislativa regionale tutte le competenze residuali. Si potrà contestare che le materie riservate allo Stato sono molte, e che vanno ad incidere anche su tematiche che forse sarebbe stato meglio lasciare all'organizzazione regionale. Un esempio? La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; oppure la legislazione elettorale e gli organi di governo di Comuni, Province e Città metropolitane. Ma anche qui, accontentiamoci.

Merita poi citare il nuovo art.118 Cost., con l'introduzione del principio di sussidiarietà, che potrà divenire il nuovo concetto guida dei rapporti centro-periferia. Esso interverrà, infatti, nel momento in cui le Regioni da sole non riusciranno a realizzare i loro compiti, ed allora chiederanno "sussidio" allo Stato. Ma qui, proprio sulla possibilità delle Regioni di farcela da sole, di progredire e di valorizzarsi, di svilupparsi e di competere con le altre Regioni, qui, dicevo, si vuole muovere un'ulteriore critica alla riforma costituzionale. Si tratta della eliminazione del riferimento all'obiettivo della "valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole", di cui al (vecchio) art.119 Cost. Perché lo si è eliminato? Non si vorrà far credere che la questione meridionale si risolve eliminandola dalla Costituzione e quindi non considerandola più un problema? Si tratta(va) di un riferimento, che era stato fortemente e coscientemente voluto dal Costituente, il quale volle così costituzionalizzare il problema della valorizzazione dell'assetto civile, economico e sociale del Mezzogiorno e delle Isole. Quasi una disposizione di "diritto sociale territoriale", volta a promuovere e perseguire lo sviluppo economico e la coesione sociale nell'area meridionale, che non è solo la zona sud del Paese ma è anche "una maniera di essere di alcuni milioni di abitanti". E' bene ricordare, allora, che proprio negli Stati federali, più ancora che negli Stati accentrati, l'attuazione dei valori di solidarietà e di unità nazionale è affidata all'impegno di risorse comuni a sostegno dello sviluppo delle regioni in ritardo o

in crisi. Basterà la sola sussidiarietà a non far precipitare il Mezzogiorno ancora più a sud?

In *Forum* di *Quaderni costituzionali*, www.mulino.it

Regioni e giustizia
Brevi note a margine della riforma costituzionale del Titolo V°

*di Antonio D'Aloia**

(maggio 2001)

1. Al momento non è facile prevedere l'esito della vicenda referendaria relativa alla riforma del titolo V° Cost. approvata nel marzo 2001 dal Parlamento, la cui 'singolarità' è stata ben illustrata da Roberto Bin nel contributo intitolato "Riforme costituzionali a colpi di maggioranza: perché no?", che ha aperto questo forum. Tuttavia, provare a ragionare su alcuni dei profili di merito della novella costituzionale non è azzardato, giacché, anche in caso di conclusione negativa di questa fase 'sospensiva', da questi problemi e da queste ipotesi di soluzione si finirà col ripartire, anche solo per riformularli in misura più o meno significativa.

Tra i molteplici aspetti e novità che la riforma introduce, tra le cose che ci sono e quelle che mancano, e talvolta si tratta di un'assenza 'pesante' (si pensi alla 'Camera delle Regioni'), vogliamo dedicare queste rapide considerazioni al tema della regionalizzazione delle competenze normative sulla giustizia, che in verità appare un oggetto di discussione più 'ipotetico' che reale. Appare abbastanza evidente che questo è uno dei punti del nuovo modello di regionalismo dove il peso della 'tradizione' e un certo atteggiamento di preoccupazione 'conservatrice' abbiano prevalso, facendo registrare un modesto, quasi impercettibile, profilo innovativo.

Il nuovo art. 117, comma 2, della Cost., stabilisce che «giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, la stessa giustizia amministrativa» (come pure l'ordine pubblico e la sicurezza) sono 'materie' rimesse alla legislazione esclusiva dello Stato. Solo nell'art. 116, comma 3, emerge uno spiraglio legato alla possibilità della legge statale (rinforzata: maggioranza assoluta dei componenti, intesa tra Stato e Regione interessata) di attribuire anche a Regioni diverse da quelle 'speciali' forme e condizioni particolari di autonomia anche nel settore (tra gli altri) dell'ordinamento giudiziario, «limitatamente (però) all'organizzazione della giustizia di pace».

Ed è chiaro qui il richiamo all'esperienza regolativa della giustizia onoraria in Trentino Alto-Adige e Valle d'Aosta; un'esperienza su cui –come è ampiamente noto- ha fortemente inciso nel senso dell'armonizzazione alla disciplina statale, soprattutto per quanto riguarda la regione valdostana, prima la l. 374/91 sull'istituzione del Giudice di pace in sostituzione del giudice conciliatore, poi la sent. della Corte Costituzionale n. 150 del 1993 (per il T. A-A., v. l'art. 6 D. Lgs. 267/92).

2. Un primo punto credo meriti di essere esplicitato preliminarmente.

L'analisi dei modelli di ripartizione delle competenze sull'ordinamento giurisdizionale non consente di rintracciare una relazione diretta con la forma di Stato (federale o regionale). Certo, sarebbe esagerato dire che non c'è alcun nesso: emerge comunque una tendenziale regolarità di ipotesi di decentramento giurisdizionale più marcate in sistemi (qualificati come) federali, in particolare se ad origine non unitaria; e di assetti prevalentemente di tipo 'centralistico' in sistemi (qualificati come) regionali.

Non mancano però pesanti deviazioni dalla sequenza per così dire 'ordinaria' che impediscono di prospettare una corrispondenza automatica ed immediata tra grado ed intensità del processo autonomico e tipo di dislocazione territoriale dei poteri di intervento sull'ordinamento della giustizia. I casi austriaco e belga sono i più eclatanti: nel primo, il principio costituzionale per cui ogni giurisdizione emana dalla Federazione (art. 82) si traduce nella competenza della legge federale in tema di costituzione e funzionamento dei tribunali, diritto civile e penale, amministrazione della giustizia, giustizia amministrativa, e nel carattere analogamente federale dei procedimenti di nomina dei giudici; in Belgio, nonostante la pesante accelerazione della sua progressione autonomistica, continuano a spettare alla legge statale i compiti di organizzazione e istituzione di Corti e tribunali, compresa la disciplina del Consiglio di Stato e della giustizia di pace.

In altri termini, assetti federali o regionali appaiono entrambi compatibili con moduli differenti, a prevalenza statale o regionale, di distribuzione delle competenze normative sulla disciplina organizzativa e funzionale della giurisdizione.

3. Ciò posto, e ritornando all'esperienza di casa nostra, il dato più appariscente è costituito dalla sostanziale chiusura del giudice costituzionale relativamente ad ogni tentativo di apertura del sistema giurisdizionale a meccanismi di coinvolgimento dei poteri regionali, al di là delle fattispecie maturate al riparo della 'specialità' regionale, e dunque su un piano di normatività costituzionale.

Con una 'perentorietà' non sempre spiegata, tanto da giustificare una valutazione di autoreferenzialità (G. Silvestri, in un saggio del 1971, parlò di mere opzioni ideologiche che poco hanno a che fare con la deduzione razionale e controllata di un principio dalle norme costituzionali positive), il giudice costituzionale ha più volte affermato che «appartiene alla competenza esclusiva dello Stato tutto ciò che attiene ai profili dell'istituzione, organizzazione e funzionamento di organi giurisdizionali ordinari o speciali»; e questo persino laddove l'intervento regionale su queste materie si configurava come meramente accessorio se non addirittura ricognitivo della normativa statale (v. sent. 12/57, 81/76, 767/88, 594/90, 210/93, 303/94, 459/95).

Una posizione netta di contrarietà nei confronti di possibili declinazioni autonomistiche del settore della giustizia, con poche e marginali eccezioni, relative all'ammissibilità di leggi regionali che prevedono trattamenti economici aggiuntivi per i magistrati ordinari preposti al Commissariato regionale per gli Usi civici, ovvero sostanzialmente riproduttive del disposto di leggi statali (vedi sent. 893 e 976 del 1988).

Paradossalmente, questa posizione – che recentemente ha avuto una importante conferma in un ambito materiale contiguo alla giustizia, quello della sicurezza e dell'ordine pubblico (sent. 55 del 2001) - sembra consolidarsi 'formalmente' nella riforma costituzionale. Mentre infatti l'art. 108 Cost., confrontato col testo originario dell'art. 117, non preclude – almeno in parte - la via interpretativa di una qualificazione non necessariamente ed inderogabilmente statale della riserva di legge in tema di ordinamento giudiziario, la nuova formulazione dell'articolo sulle competenze legislative delle Regioni ordinarie ascrive espressamente la materia della giurisdizione (nel senso più ampio) nella sfera esclusiva della normazione statale, tagliando in radice ogni interrogativo sulla possibilità di individuare meccanismi partecipativi delle istituzioni locali (rectius regionali) all'organizzazione e al funzionamento delle strutture giudiziarie.

La questione deve essere dunque considerata chiusa? Oppure in questo adagiarsi del legislatore costituzionale sulle ragioni tradizionali del 'centralismo giurisdizionale' va segnalata una contraddizione rispetto agli approfondimenti culturali e alle stesse dinamiche normative del nuovo regionalismo, fondato sul paradigma complesso sussidiarietà-differenziazione-collaborazione ?

4. Bisogna innanzitutto chiarire a cosa si pensa quando si ipotizza o si propone un maggiore peso degli enti regionali nella disciplina della giurisdizione. La sensazione infatti è che il dibattito venga talvolta spostato, proprio dai critici del 'regionalismo giudiziario', su linee estreme, paventando improponibili comparazioni con il modello americano contrassegnato da profonde e radicali differenziazioni degli ordinamenti civili e penali (e ovviamente processuali), che arrivano fino ad ammettere scelte politiche differenziate degli Stati sui punti estremi della pena di morte e della legalizzazione delle pratiche eutanasiche.

Il problema in realtà deve essere scomposto, e trattato raffrontando argomenti e soluzioni ai profili particolari sui quali si intende incidere; in altre parole, non è mai in gioco – né potrebbe esserlo - il decentramento completo della giurisdizione o degli ordinamenti sostanziali di riferimento, ma solo la configurazione di condizioni di concorrenza e collaborazione normativa tra lo Stato e le Regioni su singoli aspetti e parti di queste materie, come la definizione degli organici, il funzionamento dei servizi e la gestione anche finanziaria dell'apparato giudiziario, la definizione (dentro un quadro statale di principi normativi) di procedure, competenze, profili di funzionamento di alcune

magistrature (specialmente quella amministrativa e la giustizia di pace), la stessa organizzazione del Ministero di Grazia e Giustizia.

Rispetto a queste ipotesi, appare 'fuori centro', e difficilmente può continuare a reggere da solo l'assioma secondo cui la statualità della giurisdizione è una tradizione ora consacrata in principio generale dell'ordinamento giuridico (sent. 12/57).

5. Un altro nodo critico delle riflessioni sul (parziale) decentramento della giustizia è quello dei diritti; il timore cioè che una frammentazione dell'organizzazione giudiziaria potrebbe determinare inaccettabili differenziazioni sul piano delle tutele e dei meccanismi di conformazione in particolare per «quello che in uno Stato di diritto è il bene più prezioso: il diritto alla tutela giurisdizionale» (Sorrentino). Anche questa appare una conclusione troppo drastica.

Invero, la differenziazione sul piano dei diritti non è mai solo l'effetto di una pluralizzazione 'verticale' degli ambiti giurisdizionali, almeno quando permane la possibilità di connessioni o interferenze reciproche tra livello giudiziario centrale e livelli giudiziari locali. L'esperienza dei sistemi federali a più avanzato decentramento giurisdizionale registra una significativa capacità conformativa delle Corti federali, proprio in tema di diritti fondamentali: in particolare laddove il discorso costituzionale sui diritti manifesta un elevato grado di 'espansività' e di primarietà assiologica e normativa.

In secondo luogo, non è detto che l'emersione eventuale di spazi di divaricazione sul piano dell'interpretazione dei diritti derivi quasi 'naturalmente' o inevitabilmente da un'articolazione territoriale della giustizia, potendo invece essere il riflesso di concezioni e culture dei diritti e delle libertà diffuse a livello sociale, e amplificate nell'esperienza giurisdizionale attraverso il canale di procedure di selezione dei giudici locali eventualmente connotate da una notevole 'politicità' (emblematico il caso americano).

Per finire, è scontato che ogni ipotesi di progressione del decentramento (legislativo, amministrativo o, appunto, giurisdizionale) contenga un possibile esito di diversificazione e competizione delle politiche relative ai diritti (civili e, in particolare, sociali). Il problema diventa quello della misura di accettabilità della differenziazione, che ovviamente non può essere risolto negando a priori ogni spostamento in senso autonomistico degli equilibri di concorrenza dei poteri pubblici: una cosa infatti è dire che una determinata scelta può produrre rischi o conseguenze negative (che nella fattispecie considerata andrebbero valutati alla luce di una serie di decisioni attuative legate a questioni come il reclutamento dei giudici 'locali', la conformazione dei meccanismi processuali, il loro raccordo con le discipline giuridiche 'sostanziali'), altro è dire che li produrrà senz'altro.

In *Forum* di *Quaderni costituzionali*, www.mulino.it

Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione

SOMMARIO:

I. *Premessa* (R. Romboli).
II. *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario* (C. Pinelli).
III. *La nuova autonomia legislativa delle regioni* (P. Cavaleri).
IV. *Le regioni speciali* (A. Ruggeri).
V. *La potestà regolamentare* (A. Ruggeri).
VI. *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali* (G. D'Auria).
VII. *Testi costituzionali a confronto.*

I

Premessa

1. - *Il nuovo titolo V della Costituzione e l'«ordinamento federale» del progetto della bicamerale.* L'esperienza relativamente recente dei moltissimi interventi, convegni e discussioni che si sono tenuti in ordine al progetto predisposto dalla bicamerale sulla revisione della seconda parte della Costituzione, il quale non ha poi avuto alcun seguito, dovrebbero consigliare quanto meno una certa prudenza nel lanciarsi in commenti a testi normativi che non hanno ancora completato il loro *iter* procedimentale e che quindi sono ancora passibili di non entrare mai formalmente in vigore.

Questa caratteristica è propria anche della nuova disciplina del titolo V della Costituzione cui sono dedicati i saggi che seguono, essendo la stessa con ogni probabilità sottoposta in autunno alla conferma del voto popolare tramite referendum. Proprio quest'ultimo elemento rappresenta invece la principale ragione di questa iniziativa assunta dalla redazione della rivista, al fine di fornire ai lettori del *Foro* una, si spera utile, informazione sul quesito sul quale saremo chiamati ad esprimerci, vale a dire sulla opportunità di confermare, e consentire così la sua entrata in vigore, il testo approvato in seconda votazione dal parlamento, il quale introduce rilevanti innovazioni relativamente ai rapporti tra Stato e regioni ed al ruolo degli altri enti locali oppure lasciare in vigore l'attuale disciplina costituzionale.

Lo scopo di questa iniziativa non è pertanto quello di costituire un primo commento del nuovo titolo V licenziato dalle camere, quanto quello di mettere in rilievo le principali novità che da questo verrebbero introdotte, ponendo le stesse in raffronto alla disciplina costituzionale vigente, nella speranza di rappresentare un elemento in più per orientarsi consapevolmente sulla risposta al quesito referendario.

Nell'ambito del dibattito sulle riforme costituzionali che si è svolto nel nostro paese in questi ultimi anni, un posto di primissimo piano ha sempre assunto la necessità di una modifica della Costituzione per la parte concernente l'ordinamento regionale e degli enti locali, nel senso di un rafforzamento delle autonomie locali o della creazione di un ordinamento federale.

La commissione bicamerale, che si assunse il più ambizioso compito di riscrivere l'intera seconda parte della Costituzione, si occupò ovviamente anche di questo tema, il quale, nel progetto finale depositato nel novembre del 1997, avrebbe «aperto» la seconda parte della Costituzione (art. 55-63).

La disciplina dei rapporti tra lo Stato, le regioni e gli enti locali ha poi, negli anni successivi al fallimento della bicamerale, subìto varie modifiche, sia attraverso l'approvazione di importanti leggi ordinarie, sia di alcune leggi costituzionali, che in parte hanno recuperato previsioni già contenute nel progetto della bicamerale. Mi riferisco in particolare alla l. cost. 22 novembre 1999 n. 1, con cui sono state portate modifiche agli art. 121, 122, 123 e 126 Cost., introducendo l'elezione diretta del presidente della giunta regionale ed una diversa regolamentazione della potestà statutaria delle regioni ordinarie, nonché alla più recente l. cost. 31 gennaio 2001 n. 2, la quale ha portato modifiche agli statuti delle cinque regioni speciali, relativamente alla elezione diretta dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Il progetto della bicamerale, come pure il disegno di legge sulla riforma del titolo V poi approvato dalle camere, modificavano la rubrica del titolo, nominando lo stesso «ordinamento federale della repubblica». Tale denominazione non è stata mantenuta e nell'approvazione finale la legge reca «modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione». In questo alcuni (Ruggeri, Nicosia) hanno visto un elemento sintomatico della mancata chiara scelta, da parte del legislatore, tra l'opzione «garantista» e quella «cooperativa» fra centro ed autonomie, circa la configurazione complessiva del rapporto tra Stato e regioni.

Il nuovo titolo V riprende in molte parti il testo del progetto della bicamerale, pur se con qualche differenza che può essere opportuno segnalare. Così, con riguardo alla disposizione che apre il titolo (art. 114), nel ripetere la formula adottata dall'art. 55 del progetto della bicamerale, vengono espressamente inserite, accanto a comuni, province, regioni e Stato, quali enti costitutivi della repubblica, le città metropolitane, cui invece nel suddetto progetto si faceva riferimento solo ai fini di una loro possibile istituzione («senza oneri finanziari aggiuntivi possono essere istituite aree metropolitane anche con ordinamenti differenziati», art. 56, 3° comma) e viene inoltre espressamente costituzionalizzata la potestà statutaria di comuni, province, città metropolitane e regioni.

Mentre il progetto della bicamerale prevedeva sinteticamente che «con legge costituzionale possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre regioni» (ordinarie), il nuovo art. 116, 3° comma, indica con maggiore precisione questa possibilità, sia con riguardo alle materie ulteriori per le quali riconoscere la competenza regionale, sia in ordine al procedimento da seguire (iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, e legge ordinaria dello Stato approvata a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa con la regione stessa).

Nell'introdurre la disciplina delle competenze legislative statali e regionali, il nuovo art. 117 si apre con un primo comma, non previsto nel progetto della bicamerale, secondo cui «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Se la prima parte della disposizione è assolutamente pacifica (quindi potremmo anche dire inutile), la seconda è sembrata ad alcuni (Luciani, Ruggeri) un elemento di alterazione del quadro costituzionale delle fonti, ponendo le discipline sovranazionali derivanti dai trattati, sullo stesso piano della Costituzione e quindi gerarchicamente superiori alla legge (statale e/o regionale).

Ciò verrebbe a porsi in contrasto con un principio che oggi può ritenersi consolidato, secondo cui le disposizioni di un trattato assumono nell'ambito del nostro sistema delle fonti la stessa collocazione propria dell'atto attraverso il quale esse sono introdotte nell'ordinamento statale e che è stato in più occasioni ribadito anche dalla Corte costituzionale (con la sola eccezione di un *obiter dictum* contenuto nella sent. 10/93, *Foro it.*, 1993, I, 1374, rimasta isolata), specialmente con riguardo al valore da attribuire nel nostro ordinamento alla Cedu, recepita infatti con legge ordinaria 848/55. Diversa la lettura della disposizione fornita da Pinelli nel saggio che segue, secondo cui essa riguarderebbe i rapporti fra ordinamenti, senza alcuna pretesa di ridisegnare direttamente quelli tra le rispettive fonti.

L'aspetto più noto e immediatamente percepibile è quello relativo al previsto ribaltamento dei criteri di individuazione delle materie di competenza della legge statale e di quelle di competenza regionale, passando dal catalogo delle competenze regionali a quello delle competenze statali.

Lo stesso criterio era stato seguìto anche nel progetto della bicamerale, ma nel nuovo titolo V si fa espressamente riferi-

mento, nell'individuare le materie di competenza statale, alle espressioni «legislazione esclusiva» e «legislazione concorrente», usate dalla dottrina per indicare la competenza legislativa delle regioni speciali e di quelle ordinarie e significative in particolare del tipo di limite che le stesse incontrano nel regolare le materie di propria competenza.

Quanto alla competenza concorrente, da rilevare come nel nuovo titolo V viene specificato che, per le materie rientranti in tale competenza, «spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principî fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», mentre nel progetto della bicamerale parlava di spettanza allo Stato del potere di «determinare con legge la disciplina generale» delle relative materie.

Riguardo poi alle specifiche materie indicate, il nuovo titolo V inserisce in quelle di competenza esclusiva dello Stato materie ulteriori (come i «rapporti tra la repubblica e le confessioni religiose») o con specificazioni e modifiche («determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», dove rispetto alla bicamerale viene aggiunto il termine «essenziali» e soprattutto i «diritti civili» accanto a quelli sociali). Alcune materie, infine, che nel progetto della bicamerale figuravano nella competenza concorrente («norme generali sull'istruzione», «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»), vengono adesso inserite tra quelle di competenza esclusiva, mentre altre passano al contrario dalla competenza esclusiva a quella concorrente («grandi reti di trasporto», «ordinamento della comunicazione», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»).

2. - *Il possibile referendum costituzionale e le procedure per una revisione «organica» della Costituzione.* La legge costituzionale di modifica del titolo V della Costituzione è stata approvata, ai sensi dell'art. 138 Cost., attraverso una doppia deliberazione (28 febbraio e 8 marzo 2001) di entrambe le camere ed in seconda votazione con la maggioranza assoluta dei voti dei componenti di ciascuna camera, coincidente con la maggioranza di centro sinistra e con la dichiarata opposizione dei parlamentari di centro destra.

Sulla base della suddetta disposizione costituzionale pertanto era possibile che, entro tre mesi, i soggetti legittimati (un quinto dei membri di una camera, cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali) chiedessero una conferma della legge da parte del corpo elettorale attraverso un referendum popolare. La cosa, abbondantemente preannunciata, si è puntualmente verificata ed infatti, immediatamente dopo l'approvazione della legge, un numero sufficiente di parlamentari dell'opposizione ha presentato richiesta di referendum e, allo stesso scopo, è stata altresì iniziata una raccolta delle firme.

L'aspetto apparso ai più — nella logica della disposizione costituzionale e del carattere di strumento a disposizione della minoranza proprio del referendum dell'art. 138 Cost. — poco comprensibile, se non addirittura «singolare» (Bin) o «abnorme» (Chiappetti), è stato la richiesta di referendum avanzata dalla stessa parte politica che aveva approvato la legge costituzionale, la quale potrebbe forse trovare una spiegazione nella percezione che, per una riforma organica della Costituzione, la procedura dell'art. 138 Cost. potrebbe apparire *de iure condendo*, come dirò, non del tutto idonea e forse bisognosa, specie a seguito della riforma in senso maggioritario della legge elettorale, di essere modificata.

Le due richieste parlamentari di referendum sono state dichiarate legittime, e quindi ammesse, dall'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione con ord. 22 marzo 2001 (*id.*, 2001, I, 1121). Il referendum, ai sensi dell'art. 15 l. 352/70, avrebbe dovuto essere indetto dal presidente della repubblica, su deliberazione del consiglio dei ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione di tale decisione e la data delle votazioni essere fissata in una domenica compresa tra il cinquantesimo ed il settantesimo giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione. Il termine di indizione (allo scopo di far tenere i due referendum nello stesso giorno) può essere ritardato fino a sei mesi, qualora sia pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* un'altra legge costituzionale approvata pure con la maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, dei componenti l'assemblea.

La legge costituzionale sarà promulgata dal presidente della repubblica qualora risulti che la stessa abbia riportato nel referendum un maggior numero di voti favorevoli rispetto a quelli contrari; nel caso, invece, di prevalenza dei voti sfavorevoli, il ministro della giustizia, dopo aver ricevuto la relativa comunicazione dall'ufficio centrale per il referendum, cura la pubblicazione del risultato medesimo nella *Gazzetta ufficiale*.

Il referendum costituzionale sulle modifiche al titolo V della Costituzione rappresenterebbe, nella nostra esperienza costituzionale, la prima concreta applicazione dell'istituto previsto, come eventuale, nell'art. 138, 2° comma, Cost.

L'uso del condizionale deriva soprattutto dal fatto che, a seguito dei risultati elettorali del 13 maggio scorso e del formarsi di un governo di centro destra, alcuni esponenti del governo hanno espresso l'intenzione di voler evitare la consultazione popolare, così in particolare il neo ministro per la *devolution*, Umberto Bossi, ha dichiarato di essere «alla ricerca di un grimaldello capace di far saltare il referendum sul c.d. federalismo dei signori Amato e D'Alema» (*la Repubblica* del 22 giugno 2001).

Per il raggiungimento di questo scopo si è parlato di una «via amministrativa», sostenendo che il fatto che il passato governo non abbia fissato una data per la consultazione, impedirebbe la possibilità di farlo adesso per il nuovo governo, o di una «via legislativa», ossia l'approvazione di una legge ordinaria di modifica della l. 352/70 sui referendum per estendere anche al referendum dell'art. 138 Cost. la previsione relativa a quello abrogativo di cui all'art. 75 Cost., nel senso della impossibilità di tenere la consultazione popolare nell'anno in cui sono indette elezioni politiche, in modo da far slittare di un anno la data del referendum e di avere il tempo di approvare una diversa legge costituzionale di modifica del titolo V. Si è infine parlato anche di una terza possibilità, la «via costituzionale», sostenendo l'incostituzionalità della legge costituzionale approvata in seconda lettura dal parlamento, in quanto sarebbe stato seguìto un procedimento costituzionalmente non corretto.

A quest'ultimo proposito si è avuto in questi giorni un vivace scambio di vedute, apparso sul *Forum* della rivista *Quaderni costituzionali*, tra chi (Bin) ha sostenuto, in base alle previsioni di cui all'art. 138 Cost., la piena legittimità di una riforma costituzionale approvata dalla maggioranza parlamentare dopo aver affrontato il relativo dibattito nelle camere, non potendosi riconoscere alle minoranze un diritto di veto, e chi (Chiappetti), al contrario, ha parlato di una rottura della Costituzione materiale, ritenendo eccezionale l'approvazione di una revisione costituzionale, specie se di ampia portata, da parte della sola maggioranza e con il voto contrario di una minoranza numericamente assai consistente.

Il tema ci riporta in qualche misura alle molte discussioni che si sono avute alcuni anni orsono allorché, di fronte all'ipotesi di una modifica della Costituzione che a molti appariva necessaria ed indilazionabile, ci si interrogò tra i costituzionalisti in ordine alle procedure che a tal fine avrebbero dovuto essere seguite e l'art. 138 Cost. divenne per questo, anche tra i non specialisti della materia, la disposizione più citata del momento.

Nell'occasione avevo avuto modo di rilevare (*Il Ponte*, 1996) come pareva opportuno procedere attraverso una ricostruzione che tenesse come punto di partenza le finalità che si intendono perseguire, per poi tentare di indicare la procedura costituzionalmente corretta, e seguendo questo schema avevo distinto tre ipotesi: *a*) una modifica radicale della Costituzione attraverso una riscrittura totale delle regole costituzionali oppure il mutamento di quei caratteri essenziali e qualificanti la Costituzione vigente; *b*) una revisione puntuale di singole disposizioni o di singoli istituti disciplinati dalla Costituzione, al fine di un loro adeguamento alle nuove e diverse esigenze maturate nella società, senza con ciò intaccare la unitarietà del testo costituzionale e soprattutto le scelte caratterizzanti lo stesso; *c*) una riforma più ampia che possa investire anche alcuni interi settori della Costituzione, che si muova comunque nel rispetto dei principî

fondamentali che hanno caratterizzato il patto costituente e che sono pertanto ancora accettati, condivisi e ritenuti vitali.

Nell'ipotesi *sub a*), trattandosi chiaramente di esprimere una rottura sostanziale rispetto ai principî ed alle regole caratterizzanti il periodo precedente, il procedimento più corretto sarebbe sembrato, se si fossero date le condizioni, quello della elezione di un'assemblea o di un parlamento costituente attraverso un sistema elettorale di tipo proporzionale, tale da rappresentare nel modo più completo possibile le varie e diverse componenti del corpo elettorale, attribuendo ad esso il potere «costituente» di fissare le nuove regole costituzionali, mentre in quella *sub b*), essa pare potersi inquadrare esattamente nel procedimento indicato nell'art. 138 Cost., il quale sembra chiaramente far riferimento ad interventi specifici e puntuali attraverso i quali il parlamento, nel rispetto dei limiti procedurali e sostanziali stabiliti espressamente o ricavabili implicitamente dal sistema costituzionale, provvede a integrare o modificare singole disposizioni della Costituzione.

L'ipotesi sicuramente più delicata appare quella *sub c*), in cui la finalità, come detto, è quella di una modifica non specifica o puntuale di questa o quella disposizione costituzionale, bensì di un settore più ampio, attraverso quella che viene chiamata una «riforma organica» della Costituzione, la quale intende muoversi sempre in continuità con l'attuale ordinamento costituzionale ossia nel rispetto dei limiti formali e sostanziali da questo indicati.

Anche in questo caso il procedimento da seguire non può che essere quello indicato dall'art. 138 Cost., del quale non credo possa essere condivisa la lettura secondo cui l'approvazione della legge costituzionale con la sola maggioranza assoluta debba considerarsi come eccezionale o meramente eventuale, sembrando al contrario che la disposizione indichi come normale proprio l'ipotesi di una approvazione da parte della maggioranza assoluta (1° comma), prevedendo poi (2° comma) la possibilità per le minoranze di richiedere un referendum popolare allo scopo di bloccare l'entrata in vigore della riforma costituzionale e di smentire il voto parlamentare e richiamando infine (3° comma) l'ipotesi di una maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti le camere solo al fine di escludere, in questo caso, la possibilità per le minoranze di richiedere il referendum, reputando sufficiente garanzia l'alto numero di voti favorevoli espressi dai parlamentari.

Nonostante ciò non può non destare qualche preoccupazione, come rileva anche Ruggeri, nel citato *Forum*, per il significato ed il valore che la Costituzione deve avere nel sistema, la possibilità che una maggioranza approvi la «propria» revisione costituzionale, specialmente quando questa rappresenti una riforma «organica» della Costituzione nel senso sopra detto.

Si pensi, per restare al nostro tema (ma gli esempi potrebbero ovviamente essere molti), ad una revisione del titolo V, concernente il tema cruciale dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali di cui si parla da anni, la quale, dopo essere approvata a maggioranza assoluta, viene totalmente cambiata dopo pochi anni a seguito del mutamento della maggioranza (alcuni esponenti dell'attuale governo di centro destra indicano infatti come strategia quella di chiedere ai propri elettori di votare a favore della legge costituzionale al dichiarato scopo di procedere immediatamente dopo alla sua sostanziale modifica), salvo poi poter essere di nuovo modificata se, dopo cinque anni, cambia la maggioranza politica.

Appare evidente in questi casi un effetto di scadimento del valore della Costituzione, alla cui nozione è strettamente legato il senso di continuità e di relativa stabilità (anche e soprattutto) di fronte al mutare della maggioranza di governo, nonché la difficoltà (o impossibilità) della necessaria stabilizzazione dei rapporti (nella specie, tra Stato e autonomie locali) che è la conseguenza dell'approvazione di tutta una serie di provvedimenti (legislativi e non) di attuazione del nuovo dettato costituzionale e del formarsi di una chiara giurisprudenza costituzionale sugli aspetti più controversi o aperti a differenti interpretazioni.

Anche in considerazione di ciò — e dal momento che le maggioranze indicate nell'art. 138 Cost. facevano chiaramente riferimento ad un sistema elettorale di tipo proporzionale, mentre l'attuale sistema prevalentemente uninominale non assicura affatto che alla maggioranza parlamentare corrisponda la maggioranza del corpo elettorale — appare necessaria una revisione costituzionale dell'art. 138 Cost. che introduca, per la revisione costituzionale, una maggioranza più alta che tolga alla maggioranza governativa la possibilità di fare la «propria» Costituzione.

Comunque, una volta ritenuto che la procedura di cui all'art. 138 Cost. sia stata pensata per l'ipotesi di specifiche e puntuali revisioni costituzionali e non per un intervento di riforma organica della Costituzione, ci si potrebbe porre, almeno in questo caso, il problema se tale procedura sia idonea allo scopo e se non si possa (e non si debba) pensare allora ad una eventuale revisione dello stesso art. 138 per introdurre un procedimento particolare per il caso di progetti di riforma organica della Costituzione, prevedendo la necessità di una più alta maggioranza e, eventualmente, un ricorso al referendum in un significato diverso rispetto a quello, di strumento di minoranza, che gli è stato attribuito dai costituenti nell'art. 138 Cost.

3. - *I diritti civili e sociali e la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.* Tradizionalmente la materia dei diritti fondamentali è stata ritenuta di competenza esclusiva dello Stato, in considerazione della necessità di una uniforme disciplina sul territorio nazionale, anche se il riconoscimento alle regioni in particolare di una competenza propria su determinate materie, non può non comportare, di conseguenza, una inevitabile incidenza della legislazione regionale anche sui diritti riconosciuti ai cittadini dalla Costituzione. Questo a maggior ragione allorché si decida, come è avvenuto con l'approvazione del nuovo titolo V, di ampliare e rafforzare le competenze e l'autonomia delle regioni rispetto allo Stato centrale.

Una simile scelta comporta, come rileva correttamente Ridola, la necessità di operare un contemperamento tra le esigenze di rafforzamento delle autonomie locali, da un lato, e la salvaguardia dei principî di solidarietà, dall'altro.

Di tale esigenza ne sono espressione alcune disposizioni della legge costituzionale in esame, le quali si preoccupano di riservare alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, 2° comma, lett. *m*) e di prevedere strumenti a «tutela» del loro rispetto da parte delle regioni (art. 120, 2° comma) oppure di destinare risorse aggiuntive e di effettuare interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni «per promuovere (...) la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (art. 119, 4° comma), dopo aver ribadito i principî della libertà di circolazione delle persone e del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, 1° comma).

A proposito della prima disposizione, appare significativo, e ricco di implicazioni, oltre all'aggiunta dei diritti civili accanto a quelli sociali, il riferimento al carattere «essenziale» dei livelli di prestazione dei diritti che lo Stato deve determinare, dove invece il progetto della bicamerale parlava in proposito solo di «livelli delle prestazioni concernenti i diritti sociali».

Ne deriva conseguentemente che la regione può liberamente e legittimamente incidere su tutto ciò che non attiene al «livello essenziale» dei diritti, caratterizzando così la propria azione e segnando, probabilmente già attraverso l'approvazione dello statuto, la propria particolare fisionomia che, in tema di diritti civili e sociali, la qualifica rispetto alle altre regioni.

Assai delicata appare l'opera di determinazione in concreto di quale debba ritenersi il «livello essenziale» delle prestazioni che le regioni sono tenute a riconoscere e su ciò dovrà, come detto, provvedere la legge dello Stato (e qui, come su altri aspetti, risalta in maniera particolare l'assenza di una camera delle regioni), nonché la giurisprudenza della Corte costituzionale, specie attraverso lo strumento della ragionevolezza.

La determinazione, più alta o più bassa del livello, segnerà inevitabilmente anche i margini di una maggiore o minore am-

piezza dell'ambito di scelte che avranno le regioni per caratterizzarsi sul punto.

La considerazione che, in tema di diritti fondamentali, l'affermazione degli stessi (e quindi anche la determinazione dei «livelli essenziali» delle prestazioni) può ridursi ad un mero *flatus vocis* allorché non sia accompagnata dalla previsione di strumenti idonei ad imporre il loro rispetto, giustifica il riconoscimento al governo del potere di sostituirsi ad organi delle regioni, città metropolitane, province e comuni (stavolta, nell'elencazione, l'ordine dell'art. 114 Cost. viene ribaltato), quando lo richieda la tutela del rispetto da parte di questi ultimi dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti con legge statale.

Sempre in tema di diritti fondamentali merita poi una sottolineatura il nuovo art. 117, 7° comma, Cost. il quale stabilisce che «le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

La prima parte di tale disposizione appare come una inutile specificazione del principio di eguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3, 2° comma, Cost., dove l'impegno alla rimozione degli ostacoli è riferito in generale alla «repubblica» e quindi indubbiamente anche alla legge regionale, se, come recita il nuovo art. 114 Cost., «la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato».

Più interessante invece la seconda parte della disposizione per la quale viene inevitabile il riferimento alla vicenda delle c.d. quote rosa ed alla riserva di posti stabilita in alcune leggi elettorali statali e regionali. Analoga preoccupazione ha mosso il legislatore costituzionale nella recente, già ricordata, l. cost. 2/01, la quale, nel dettare una serie di modifiche ai cinque statuti speciali, introduce in ognuno di essi la previsione secondo cui «al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge [la legge elettorale regionale] promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali».

La formulazione della disposizione, certamente non impeccabile, con il riferimento all'«accesso alle consultazioni elettorali», potrebbe far pensare ad un lettore disattento che il legislatore costituzionale abbia voluto riferirsi al riconoscimento anche alle donne del diritto di voto, avvenuto cinquantasei anni orsono, mentre dalla natura di mera «promozione» delle condizioni di parità si ricava necessariamente la volontà di riferirsi all'aspetto dell'elettorato passivo e non a quello dell'elettorato attivo.

A proposito delle quote riservate in ragione del sesso, allo scopo di favorire l'accesso delle donne alle cariche elettive, è intervenuta, come si ricorderà, la Corte costituzionale (sent. 422/95, *Foro it.*, 1995, I, 3386), fissando alcuni importanti principî che può essere utile richiamare.

Essa ritenne, richiamando gli art. 3, 1° comma, e 51, 1° comma, Cost., che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità e che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la «candidabilità»; che ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato; che misure che prevedono limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso, introdotte in leggi elettorali statali o regionali, non si propongono di «rimuovere» gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, ma attribuiscono loro direttamente quei risultati e si pongono per ciò «irrimediabilmente in contrasto con i principî che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralista, connotato essenziale e principio supremo della nostra repubblica». La corte affermò altresì che spetta invece al legislatore individuare interventi di altro tipo, certamente possibili sotto il profilo dello sviluppo della persona umana, tali da favorire l'effettivo riequilibrio fra i sessi nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive, dal momento che molte misure possono essere in grado di agire sulle differenze di condizioni culturali, economiche e sociali.

Sulla base di tali principî la corte dichiarò incostituzionali una serie di leggi statali e regionali, le quali stabilivano che nessuno dei due sessi potesse, di norma, essere rappresentato oltre una certa misura oppure che le liste recanti più di un nome dovessero essere formate da candidati e candidate, in ordine alternato o ancora che nelle liste dovessero essere rappresentati entrambi i sessi.

Trattandosi, nel caso del nuovo art. 117, 7° comma, come pure in quello della l. cost. 2/01, di atti normativi che si collocano al livello delle fonti costituzionali, ci possiamo chiedere se la formulazione delle ricordate disposizioni sia tale da contrastare le affermazioni sopra ricordate della Corte costituzionale e da consentire quindi, a seguito della revisione costituzionale, la riapprovazione di leggi aventi lo stesso o analogo contenuto di quelle dichiarate incostituzionali nel 1995.

Ritengo che, al di là delle rilevate imperfezioni nella formulazione, entrambe le nuove disposizioni costituzionali non comportano un mutamento sostanziale del quadro costituzionale, che resta sul punto fondato sui rapporti tra gli art. 3, 1° comma, e 51, 1° comma, Cost. da un lato e l'art. 3, 2° comma, Cost. dall'altro, ed il richiamo alla necessità di «promuovere» la parità di accesso pare conciliarsi perfettamente con l'invito, sopra richiamato, della corte al legislatore affinché operi allo scopo con interventi di tipo diverso da quelli dichiarati incostituzionali.

4. - *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale e le competenze regionali in materia di giustizia.* La legittimazione ad esercitare un ricorso diretto alla Corte costituzionale è riconosciuta quasi esclusivamente a favore dello Stato e della regione, i quali, a tutela della propria sfera di competenza costituzionalmente attribuita, possono impugnare, rispettivamente, una legge regionale oppure una legge statale o di altra regione.

La relativa disciplina è contenuta nell'art. 127 Cost. e nella l. cost. 1/48, i quali regolano diversamente le due ipotesi. Nel caso di impugnazione statale, quando il governo ritenga che la legge regionale ecceda la competenza della stessa, la rinvia al consiglio regionale e se questi la riapprova a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il governo può impugnarla davanti alla Corte costituzionale nel termine di quindici giorni. L'impugnazione ha l'effetto di sospendere l'entrata in vigore della legge regionale.

L'impugnazione da parte di una regione può avvenire allorché questa ritenga che una legge statale o di altra regione invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione, nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione della prima o di sessanta giorni della seconda. L'impugnazione ha carattere successivo e non impedisce quindi l'entrata in vigore della legge impugnata.

L'uso da parte della Costituzione e della legge costituzionale delle espressioni diverse («ecceda la competenza» e «invada la sfera della competenza») sopra ricordate, è stato interpretato dalla costante giurisprudenza costituzionale come espressivo della possibilità, per lo Stato, di impugnare la legge regionale facendo valere qualsiasi supposto vizio di costituzionalità della stessa e della possibilità invece per la regione di far valere nei riguardi della legge statale solamente vizi attinenti alla violazione del riparto di competenze tra Stato e regioni fissato dalla Costituzione.

La diversità di disciplina è stata spesso criticata dalla dottrina, la quale ha visto in essa un chiaro sintomo della posizione di «inferiorità» riconosciuta alla regione nei riguardi dello Stato.

Nel progetto della bicamerale (art. 59) si procedeva ad eliminare alcune delle situazioni di «inferiorità», stabilendo il carattere comunque successivo della impugnazione e la possibilità di promuovere il ricorso davanti alla Corte costituzionale, in entrambi i casi, entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge statale o regionale. Era inoltre prevista la legittimazione ad impugnare leggi statali o regionali anche in capo ai comuni ed alle province, mentre veniva ripetuta immutata la predetta diversità di espressioni («ecceda la competenza», in un caso, e «invada la propria competenza», nell'altro).

Il nuovo art. 127 riprende in larga parte il testo approvato dalla bicamerale, dal quale si differenzia per l'eliminazione del ricorso diretto da parte di comuni e province (di cui certamente può farsi a meno) e per l'uso dell'espressione «leda la sua sfera di competenza», anziché «invada la propria competenza», a proposito del ricorso da parte della regione.

Certamente positiva, ed in perfetta coerenza con le finalità della revisione del titolo V, l'eliminazione degli elementi di diversificazione fra lo Stato e la regione in ordine al ricorso diretto alla Corte costituzionale, anche se resta discutibile la scelta di mantenere invece la distinzione con riguardo all'interesse a ricorrere: lo Stato può impugnare la legge regionale per qualsiasi violazione della Costituzione (come si ricavava con estrema chiarezza dalla versione originaria del disegno di legge), mentre la regione può farlo solo a tutela della propria sfera di competenza.

Una simile scelta pare infatti doversi senza dubbio derivare dal fatto che, come ho detto, nel nuovo art. 127 si fa ricorso alla stessa diversità di espressioni, sulla cui base si è formata la consolidata giurisprudenza costituzionale surrichiamata, la quale certamente deve ritenersi nota al legislatore costituzionale che, nell'impiegare nuovamente tali espressioni, ha quindi mostrato la volontà di mantenere la suddetta diversità di interesse a ricorrere fra lo Stato e la regione.

Una diversa conclusione non può discendere dall'avvenuto ribaltamento dei criteri di individuazione della competenza legislativa, con il riconoscimento alla regione della competenza generale e l'individuazione delle materie di competenza, esclusiva o concorrente, dello Stato. Ciò comporterà solamente una maggiore libertà del legislatore regionale, dal momento che il criterio finora applicato alla regione (incompetenza allorché la materia regolata non rientra nel catalogo delle materie espressamente assegnate alla propria competenza) dovrà adesso essere applicato nei riguardi della legge statale.

Con riguardo invece al settore della giustizia, il nuovo titolo V mantiene e conferma l'impianto tradizionale secondo cui la materia della giurisdizione, delle norme processuali e dell'ordinamento giudiziario sono riservate alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, 2° comma, lett. *l*) e chiudendo, come nota D'Aloia, qualsiasi spazio ad una interpretazione della riserva di legge di cui all'art. 108, 1° comma, Cost. nel senso di ricomprendervi anche la legge regionale. Interpretazione ritenuta ad esempio da Pizzorusso in astratto senz'altro possibile ed esclusa solamente in via di prassi.

In proposito l'art. 116, 3° comma, del nuovo titolo V, nel prevedere, come ricordato, la possibilità di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per le regioni ordinarie, indica, tra le materie per le quali la regione può richiedere l'attribuzione, quella relativa «all'organizzazione della giustizia di pace».

L'espressione impiegata è certamente imprecisa e — come rileva Falcon, il quale parla in proposito dello scherzo di qualche buontempone — parrebbe contrapporsi alla «giustizia di guerra», mentre evidentemente intende riferirsi alla organizzazione dei giudici di pace.

In considerazione di quanto previsto dal recente decreto legislativo istitutivo del giudice unico di primo grado (19 febbraio 1998 n. 51), il quale fa riferimento espressamente alla necessità di procedere in tempi rapidi al «complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria, a norma dell'art. 106, 2° comma, Cost.» (art. 245), ci potremmo chiedere se il riferimento alla giustizia (*rectius*, ai giudici) di pace debba essere inteso in senso stretto o invece, come mi parrebbe preferibile, riferito all'intera magistratura onoraria o almeno a quella cui fa riferimento l'art. 106, 2° comma, Cost.

Quanto poi al significato da attribuire al termine «organizzazione», facendo richiamo alla nota tripartizione tra giurisdizione, amministrazione della giurisdizione e gestione dei servizi attinenti alla giustizia, pare certamente da escludere che quello possa essere riferito alla prima e, mentre certamente dovrebbe valere per la terza, per la seconda il riferimento alla dimensione regionale potrebbe essere utilizzato allo scopo di risolvere il problema relativo alla creazione, per la magistratura onoraria, di qualche forma di raccordo con il Consiglio superiore della magistratura.

Infine, per concludere, si potrebbe rilevare come, allorché si procede, dopo oltre cinquanta anni di vigenza, a riscrivere una parte significativa di un testo costituzionale (come certamente è il titolo V), acquistano valore anche i silenzi o le operazioni apparentemente di scarso rilievo, soprattutto per il significato simbolico che ad essi può essere in seguito attribuito. Così, solo per fare pochi esempi, ci si potrebbe interrogare sul significato da dare al fatto che il nuovo titolo V non fa alcun cenno alla funzione di indirizzo e coordinamento o alla soppressione nell'art. 119, 3° comma, del riferimento alla «valorizzazione del Mezzogiorno e delle isole» o ancora all'eliminazione del limite dell'«interesse nazionale» previsto dagli art. 117 e 127 Cost. o, a livello costituzionale, di ogni riferimento al sistema dei controlli, previsti invece dagli attuali art. 124, 125 e 130 Cost.

ROBERTO ROMBOLI

II

I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario

1. - *I limiti di ordine generale.* L'art. 117 individua due ordini di limiti della potestà legislativa di Stato e regioni. Limiti di ordine generale, elencati con il 1° comma, e limiti specifici per materie, in base alle tipologie di potestà legislativa prefigurate nei commi successivi.

Un primo elemento da notare è che, a differenza del testo previgente, Stato e regioni vengono menzionati contestualmente e posti su un piano di parità: tanto la legislazione statale quanto la legislazione regionale sono tenuti al rispetto della Costituzione e dei vincoli comunitari e internazionali.

Naturalmente, la Costituzione può articolare diversamente tali limiti (compresi quelli derivanti dalla normativa comunitaria e dal diritto internazionale), a meno di non privare di senso lo stesso riparto di potestà legislativa contemplato dal 2° e dal 3° comma dell'art. 117. Il principio di pari trattamento mira piuttosto ad escludere limiti di ordine generale all'esercizio della potestà legislativa statale e regionale al di fuori di quelli costituzionalmente previsti: in particolare, la legislazione statale non potrà introdurre vincoli ulteriori alla legislazione regionale. Affermazione solo apparentemente ovvia ove si consideri, non già il testo della Costituzione del 1948, ma le interpretazioni cui si è prestato o a cui è stato piegato nel corso dell'esperienza.

Un principio di pari trattamento così inteso riflette una configurazione dello Stato e delle regioni come altrettanti «ordinamenti parziali» rispetto all'«ordinamento generale» della repubblica, che può farsi risalire alla teoria kelseniana (ma si pensi anche all'«ordinamento repubblicano» di Benvenuti). La stessa apposizione di limiti specifici alla legislazione dello Stato e a quella delle regioni, con le relative conseguenti differenziazioni, si giustifica proprio perché i vincoli di ordine generale sono posti dalla Costituzione, o derivano per il tramite della Costituzione da ordinamenti comunque distinti dagli «ordinamenti parziali» dello Stato e delle regioni.

L'ipotesi trova conferma in punti cruciali dell'opera di revisione del titolo V. Quando l'art. 114, 1° comma, stabilisce che la repubblica «è costituita» dagli enti ivi indicati (comuni, province, città metropolitane, regioni, Stato), dei quali soltanto Stato e regioni dispongono di potestà legislativa, parla di «repubblica» nell'accezione di «ordinamento generale», mentre il testo previgente ne parlava nel senso di «territorio della repubblica» («La repubblica si riparte in regioni, province e comuni»), così escludendovi lo Stato in quanto ente territorialmente

coincidente con la repubblica. Nello stesso senso va letta la soppressione, all'art. 123, dell'inciso «con le leggi della repubblica», rispetto alle quali gli statuti regionali dovevano trovarsi «in armonia»: ora gli statuti regionali debbono armonizzarsi soltanto con la Costituzione. E l'art. 127 prefigura un'assoluta simmetria circa il parametro del giudizio diretto di legittimità costituzionale, che è la lesione della competenza dell'ente ricorrente (Stato o regione), innovando pure le previsioni dell'art. 2 l. cost. n. 1 del 1948.

Il 1° comma dell'art. 117 si incentra dunque sui rapporti fra ordinamenti, senza alcuna pretesa di ridisegnare direttamente i rapporti tra le rispettive fonti. Tale disciplina viene rimessa alla Costituzione in quanto fonte dell'ordinamento generale, da cui il divieto di introdurre con legge limiti alla potestà legislativa di un altro ordinamento parziale.

Da questa sola premessa, nulla avrebbe impedito di confermare il riparto di potestà legislativa del testo previgente dell'art. 117. A più forte ragione si deve escludere ogni ipotesi di surrettizia innovazione della disciplina dei rapporti della legge statale con la normativa comunitaria derivata o con le leggi di esecuzione dei trattati internazionali. Del resto, a differenza del «rispetto della Costituzione», cui legislazione statale e regionale sono direttamente tenute, qui si parla di «rispetto ... dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». A conferma che il significato di quei «vincoli» va ricercato altrove, e precisamente nelle disposizioni che la Costituzione, fonte dell'ordinamento generale, dedica ai rapporti dello Stato con l'ordinamento comunitario e con l'ordinamento internazionale.

2. - *Obblighi internazionali e comunitari e partecipazione alla formazione degli atti comunitari.* A differenza di ogni altra disposizione della legge costituzionale di revisione del titolo V, dove si parla sempre di «regioni», il soggetto della proposizione normativa dell'art. 117, 5° comma, è «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». Palese è l'intento di ricomprendervi tanto le regioni a statuto ordinario quanto le regioni e province a statuto speciale, nonostante la clausola dell'art. 10 della legge di revisione estenda a queste ultime, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della legge costituzionale «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Un'altra disarmonia concerne la previsione del potere sostitutivo statale in caso di inadempienza regionale agli obblighi comunitari e internazionali. L'art. 120, cpv., torna infatti sulla medesima disciplina, ma con formulazioni assai più ampie quanto a soggetti inadempienti e fattispecie che possano concretizzare gli estremi dell'inadempienza, nonché con individuazione di principî di ordine garantistico che debbono informare le procedure volte all'esercizio del potere sostitutivo. La seconda formulazione assorbe la prima, ma le ridondanze rimangono inopportune, tanto più in un testo costituzionale.

Veniamo alle finalità. La contestuale disciplina dei rapporti delle regioni (e province autonome) con l'ordinamento comunitario e dell'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali da parte delle regioni ha alle spalle un'esperienza pluridecennale che finora si era svolta sul piano legislativo, sia pure con il costante avallo della Corte costituzionale. Ci si riferisce soprattutto alla tendenza ad attribuire alle regioni un ruolo via via maggiore in ordine all'attuazione della normativa comunitaria derivata nelle materie di relativa spettanza, nonché embrionali forme di partecipazione al segmento nazionale dei procedimenti di formazione degli atti normativi comunitari.

Il 5° comma dell'art. 117 si limita a condensare i risultati di quell'esperienza, come già l'art. 116 del progetto di revisione della parte seconda della Costituzione presentato alle camere dalla commissione bicamerale («Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza e nei modi stabiliti dalla legge, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e provvedono alla loro attuazione ed esecuzione. La legge approvata dalle due camere disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato»), criticato in dottrina per la scarsa innovatività.

Lo stesso si può dire della nuova disciplina, che, in particolare per quanto concerne la sempre più cruciale fase ascendente, non coglie l'occasione offerta agli Stati membri dal nuovo testo dell'art. 203 del trattato Ce di inviare alle sedute del consiglio dei ministri dell'Unione non più necessariamente un rappresentante ufficiale del governo nazionale, ma un rappresentante dello Stato membro di livello ministeriale abilitato ad agire a nome del governo, e quindi anche di un rappresentante delle regioni. In sede di revisione dell'art. 23 della legge fondamentale tedesca, l'occasione era stata invece prontamente sfruttata, il che tuttavia non fa che confermare il maggior grado di maturità del federalismo tedesco rispetto alla nostra fragile e controversa esperienza regionale.

Avevamo in primo luogo bisogno di un riassetto costituzionale dei rapporti fra Stato e regioni in tema di obblighi comunitari e di obblighi internazionali. A parte le oscillazioni verificatesi nell'esperienza, lo esigeva l'innovativo riparto di potestà legislativa fra Stato e regioni, che estendendo l'ambito delle materie oggetto di potestà legislativa regionale, specie attraverso la clausola dell'art. 117, 4° comma, aumenta corrispondentemente le ipotesi di afferenza della disciplina comunitaria e internazionale a materie di spettanza delle regioni. La disposizione dell'art. 117, 5° comma, adempie a questa essenziale funzione di assestamento.

3. - *Gli accordi e le intese delle regioni in sede internazionale.* L'ammissione di un potere delle regioni di concludere «accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato» nelle materie di propria spettanza, sia pure in casi e forme disciplinati da leggi statali, costituisce nel complesso una innovazione assai rilevante e non priva di incognite. Il giudizio va tuttavia differenziato a seconda che si prendano in considerazione gli «accordi» e le «intese».

La prassi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato, progressivamente intensificatasi negli anni novanta, aveva trovato una prima legittimazione in sede di legislazione statale e nella stessa giurisprudenza costituzionale. Lo dimostra la faticosa distinzione della corte fra determinazioni di politica estera, di esclusiva spettanza statale, attività promozionali, liberamente consentite alle regioni nelle materie di propria competenza, e «attività di mero rilievo internazionale», da tradursi, previo assenso del governo, in contatti e scambi, ma anche in vere e proprie intese, con omologhi enti di altri Stati.

La disposizione dell'art. 117, 9° comma, travolge simili distinzioni, ammettendo pienamente sul piano costituzionale il ricorso alle intese con omologhi enti territoriali «nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato». Il che, del resto, corrisponde alla circostanza che la materia dei «rapporti internazionali delle regioni» è annoverata fra quelle che formano oggetto di legislazione concorrente (art. 117, 2° comma). Rimane certo, nella medesima disposizione, la riserva statale sulla «politica estera», che tuttavia non potrebbe comunque riguardare le intese con omologhi enti territoriali ... per assenza di controparti a ciò autorizzate dai rispettivi Stati.

Più gravido di incognite appare il caso degli «accordi con Stati». Per giunta, nel testo finale è caduto l'inciso «previo assenso del governo» che compariva nel primitivo disegno di legge costituzionale. Ma quand'anche si ritenesse di poter comprendere tale assenso tra «le forme» da disciplinarsi con legge statale, resterebbero non poche perplessità.

Il termine «accordi con Stati», volutamente adoperato in contrapposizione alle «intese con enti territoriali interni ad altro Stato», si riferisce infatti inequivocabilmente ad accordi di diritto internazionale, lasciando ipotizzare una soggettività internazionale delle regioni italiane priva di consistenza giuridica.

Ma vi è pure da considerare la grave asimmetria rispetto alla distinzione per campi materiali fra «politica estera» e «rapporti internazionali» su cui si imperniano al riguardo il 2° e 3° comma dell'art. 117. Non si vede come sfuggire alla seguente alternativa. Se la regione può contrarre accordi con Stati, diventa titolare di un potere estero che può sempre trascendere i «rapporti

internazionali» per invadere il campo della «politica estera», con la conseguenza di minare il senso della distinzione dell'art. 117. Se invece la nozione di politica estera comprende tutto il potere estero dello Stato, sia pure nel suo nucleo primario e fin qui ritenuto insopprimibile del potere di contrarre accordi con altri Stati, la disposizione dell'art. 117, 9° comma, è per questa parte *inutiliter data*.

4. - *Le intese interregionali.* Nella Costituzione del 1948, la dimensione dei rapporti interregionali poteva cogliersi sotto due distinti profili. Il profilo della reciproca garanzia degli interessi e delle sfere di attribuzione regionali, rispettivamente espressi dalla prefigurazione del limite dell'interesse delle altre regioni (art. 127) e del conflitto di attribuzione tra le regioni (art. 134). E il profilo, ad un tempo, della indivisibilità del territorio nazionale e della garanzia dei cittadini nei confronti di dazi e ostacoli posti da una regione alla libera circolazione di persone e cose o all'esercizio del diritto al lavoro, di cui erano rispettiva espressione i divieti dell'art. 120.

La revisione del titolo V conferma tali divieti, elimina il limite dell'interesse di altre regioni (nella misura in cui elimina il limite dell'interesse nazionale) e, con l'ipotesi di intese fra regioni in vista di un «migliore esercizio delle proprie funzioni» prefigurate dall'art. 117, 8° comma, introduce un profilo collaborativo dei rapporti interregionali.

L'innovazione si inserisce e si spiega nel quadro di un profondo ripensamento delle funzioni delle autonomie territoriali. Oltre a criteri organizzativi dominati dal culto per l'uniformità (solo marginalmente richiesti dalla Costituzione del 1948), tale ripensamento si traduce nell'abbandonare quell'attribuzione alla legislazione regionale del ruolo di motore dell'intero processo decisionale autonomistico, che risultava dal canone del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative regionali, nonché dalle deleghe e dagli avvalimenti agli enti locali quali forme di «normale esercizio» delle funzioni amministrative regionali.

Da questa premessa scaturiscono sia l'enunciazione dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza dell'art. 118, che non potrebbero trovare attuazione all'infuori di circuiti collaborativi fra tutti gli enti di cui si compone la repubblica, sia lo spazio lasciato alla sperimentazione di moduli di esercizio delle funzioni a geometria variabile, compreso l'impulso alla collaborazione interregionale in vista di prestazioni più adeguate, per definizione non determinabile in via preventiva.

A questo punto, il pur generico richiamo della disposizione a «proprie funzioni» non dovrebbe prestarsi a dubbi interpretativi. Se la prevista ratifica con legge regionale delle intese e il fatto che esse possono individuare «organi comuni» escludono ogni ipotesi di coinvolgimento di funzioni legislative, la ricostruzione tratteggiata induce a ritenere che il legislatore costituzionale non abbia potuto riferirsi che a funzioni amministrative o di governo. D'altra parte, proprio il richiamo ad un miglior rendimento delle funzioni serve a circoscrivere l'area della collaborazione interregionale, escludendo ogni suggestione di fronti politici regionali l'uno all'altro contrapposti.

Va infine notata, a differenza dell'art. 61, 1° comma, del progetto della commissione bicamerale («La legge regionale disciplina le forme e i modi delle intese con altre regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni»), l'attribuzione alla legge regionale del potere di ratificare le intese, e dunque la diretta distribuzione del procedimento di formazione dell'intesa fra organo stipulante (giunta) ed organo di ratifica (consiglio).

5. - *La previsione dei poteri sostitutivi come norma di chiusura.* Da una prima lettura dell'art. 120, 2° comma, il punto maggiormente critico risiede nell'imputazione del potere sostitutivo al governo, che potrebbe sollevare dubbi di un'alterazione irreversibile della legalità nell'ambito dell'ordinamento statale e di un forte squilibrio rispetto al richiamo agli «organi» degli enti autonomi, compresi dunque gli organi rappresentativi, non surrogabile dal previsto rispetto dei principî di leale collaborazione e sussidiarietà.

È vero che l'attribuzione al governo del potere sostitutivo, circondato da limiti procedurali e mitigato dal richiamo alla leale collaborazione, è un dato consolidato nella nostra esperienza, con il costante avallo della giurisprudenza costituzionale proprio sotto il profilo che si considera, nelle ipotesi di inadempimento regionale ad obblighi comunitari e internazionali. E in base alla legge di delegazione n. 59 del 1997, il governo è stato investito del potere sostitutivo anche nell'ipotesi di «pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali» determinato da una «accertata inattività» di regioni ed enti locali con riguardo a qualunque funzione o compito ad essi spettanti (art. 5 d.leg. n. 112 del 1998).

Ma a parte ogni considerazione circa la diversità della fonte, le fattispecie considerate dal testo di revisione costituzionale non coincidono con quelle ora richiamate. Una ragione di più per differenziare l'indagine, pur nei ristretti limiti qui consentiti.

Il «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica» configura una fattispecie di pericolo di illecito costituzionale, che facendo del potere sostitutivo una misura davvero estrema, sembra giustificare l'intervento governativo.

Diverso è il caso della tutela dell'unità giuridica ed economica e in particolare della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Il fatto che la formulazione sia quasi identica a quella della legge fondamentale tedesca non deve ingannare. L'art. 72, n. 3, della legge fondamentale, annovera l'ipotesi fra quelle che rendano necessaria «una regolazione legislativa federale» nell'ambito della legislazione concorrente. Il nostro legislatore costituzionale ha distribuito fra Stato e regioni il potere di normazione sulla materia in modo diverso (anche perché ha mantenuto l'accezione di legislazione concorrente del diritto costituzionale previgente, che è diversa da quella tedesca). Ha assegnato alla legislazione statale esclusiva la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, 2° comma, lett. *m*), e ha poi attribuito al governo il potere di sostituirsi agli organi degli enti individuati dalla disposizione in commento in riferimento alla «tutela dei livelli essenziali». In questo caso si deve presumere il rispetto della legalità, giacché sarà la legge statale a determinare quei livelli essenziali che non risultino nella specie «tutelati», così giustificando la sostituzione del governo.

Sicuramente più indeterminata rimane invece la tutela dell'unità giuridica ed economica, che a differenza della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni non ha alle spalle una previa determinazione legislativa. Ma il problema potrebbe in pratica porsi solo laddove si intenda l'inciso «e in particolare» nel senso di considerare la mancata tutela dei livelli essenziali quale ipotesi esemplificativa della mancata tutela dell'unità giuridica ed economica, anziché quale ipotesi destinata ad esaurirne la portata.

Riserve più gravi circa l'attribuzione al governo del potere sostitutivo derivano dalla circostanza che, in talune fattispecie, non sono gli organi di governo degli enti autonomi ma i loro organi legislativi ad originare l'intervento sostitutivo. Il legislatore costituzionale ne è tanto consapevole da aver impiegato la parola «organi» senza ulteriori specificazioni. Tanto più maldestra risulta però, in questo modo, la imputazione al governo del potere sostitutivo: se di «organi» si tratta, si sarebbe dovuto evitare ogni riferimento all'organo dello Stato chiamato a sostituirvisi, e parlare solo di Stato e degli enti in questione.

Il riferimento a tali enti — seconda incongruenza — appare poi alquanto indiscriminato. Non si vede ad esempio come potrebbero province, comuni e città metropolitane mancare di rispetto ai trattati internazionali, né si vede come potrebbero attentare alla tutela dei livelli essenziali, nonostante l'inserimento della locuzione «governi locali», di matrice politologica, ribadisca l'ipotesi in discussione. Tranne che per l'ipotesi di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, l'ente cui riferire gli eventuali inadempimenti e le ulteriori fattispecie parrebbe soltanto la regione. Giova peraltro ricordare (anche se qui non

dovrebbero correrși rischi di sovrapposizione), che l'art. 126 prevede «lo scioglimento del consiglio regionale e la rimozione del presidente della giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge», nonché «per ragioni di sicurezza nazionale».

Le incongruenze più o meno forti fin qui rilevate vanno comunque viste alla luce (senza per questo venire scagionate) dell'ambizioso obiettivo di dettare una sorta di norma di chiusura del nuovo impianto costituzionale delle autonomie territoriali. Che di questo si tratti, non lo dimostrano solamente l'ampiezza e la consistenza delle fattispecie da cui può scaturire l'attivazione del potere sostitutivo.

Un grande problema derivava ai redattori dalla scomparsa dell'interesse nazionale, oltre che dal più generale ripensamento delle condizioni stesse dell'autonomia. Quali conseguenze dovevano trarsene? L'interrogativo era circolato intensamente a partire dai lavori della commissione bicamerale, la quale però lo aveva messo da parte con un richiamo poco convinto alla «tutela di imprescindibili interessi nazionali» affidata alla legge statale (art. 58, 3° comma, del progetto). La stessa legislazione sui conferimenti, ancorando il potere sostitutivo ad un'ipotesi di «pericolo di grave pregiudizio per gli interessi nazionali», aveva dimostrato come ogni riferimento alla nota formula dispensasse dallo specificare latitudine e consistenza delle esigenze unitarie da salvaguardare, pur in un quadro di principî e congegni organizzativi notevolmente affine a quello del testo di revisione in esame.

In questo senso si può dire che la strada battuta dai redattori del testo sia stata più coraggiosa. A parte l'inadempimento agli obblighi comunitari e internazionali, le fattispecie descritte corrispondono ad altrettante esigenze unitarie, che vengono così per la prima volta nominate individualmente e dunque circoscritte. Del resto, se si escludono ancora una volta gli obblighi internazionali e comunitari, tali fattispecie non hanno a che vedere con inadempimenti, ma piuttosto con «pericoli», per l'incolumità e la sicurezza pubblica, o per l'unità giuridica e per l'unità economica. Pericoli che non possono alludere ad una provvisoria casamatta di rifugio per l'interesse nazionale, e che si riferiscono invece visibilmente a rischi di una perdita di identità dello stesso ordinamento repubblicano.

Lo confermano argomenti testuali, riguardanti specificamente i livelli essenziali delle prestazioni. L'istituzione del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, e la destinazione di risorse aggiuntive da parte dello Stato per «la coesione e la solidarietà sociale» e «per rimuovere gli squilibri economici e sociali», disposte dall'art. 119, presuppongono altre ipotesi in cui le autonomie non garantiscono i «livelli essenziali». Ma mentre in tal caso non li garantiscono per assenza di risorse finanziarie (tanto che si prevedono sistemi per rimediarvi), la previsione di un potere sostitutivo al fine di tutelare i livelli essenziali ha a che vedere con la ben diversa situazione in cui gli enti autonomi in questione non intendano adempiere all'obbligo costituzionale all'eguaglianza, o alla «uniformità delle condizioni di vita» di cui parla la legge fondamentale tedesca allo stesso riguardo. Con rischio, appunto, di una perdita di identità dell'ordinamento repubblicano.

CESARE PINELLI

III

La nuova autonomia legislativa delle regioni

1. - *L'assetto costituzionale prima della riforma.* Quando si ragiona intorno all'autonomia delle regioni, l'attenzione si concentra — prevalentemente — sulla loro potestà legislativa, che viene considerata il principale parametro in base al quale ricostruire, in generale, il grado di autonomia spettante alle regioni.

Fermo restando che la competenza legislativa generale appartiene allo Stato, è noto che, in base alla Costituzione e agli statuti speciali, le regioni possono esercitare, esclusivamente nelle materie loro tassativamente attribuite, vari tipi di potestà legislativa, che si differenziano l'uno dall'altro in base ai limiti ai quali ciascuno è sottoposto.

Seguendo l'impostazione comunemente adottata in dottrina e in giurisprudenza, va presa in considerazione, in primo luogo, la potestà legislativa c.d. primaria o piena, riconosciuta solamente alle regioni ad autonomia speciale e alle province autonome, che è confinata, all'esterno delle materie, da un lato da limiti di merito (interesse nazionale e interessi delle altre regioni), dall'altro da limiti di legittimità (norme fondamentali delle leggi statali di riforma economico-sociale; obblighi internazionali; principî generali dell'ordinamento giuridico).

Il secondo tipo di potestà legislativa, c.d. concorrente o ripartita, è riconosciuto sia alle regioni differenziate sia a quelle di diritto comune, e si caratterizza per il fatto di essere sottoposto, oltre che ai limiti di cui sopra, anche a un limite interno alle materie, rappresentato dai principî fondamentali stabiliti per ciascuna materia dalle leggi dello Stato.

Accanto alle due sopra descritte, vanno ancora considerate la potestà regionale c.d. attuativa e quella integrativa-attuativa di leggi statali. Loro tramite le regioni possono dare svolgimento, senza contraddirle, a leggi statali, adattandole alle specifiche condizioni locali.

A concretizzare i limiti della potestà legislativa delle regioni, previsti a livello costituzionale, è il legislatore statale ordinario, anche con riguardo all'interesse nazionale. Anziché come criterio di giudizio sull'uso della discrezionalità legislativa delle regioni, il limite di merito è stato infatti frequentemente utilizzato — con l'avallo della giurisprudenza costituzionale — quale presupposto giustificativo di leggi statali, che in nome dell'interesse nazionale effettuano, nell'ambito delle materie assegnate alle regioni, dei «ritagli» di competenze a favore dello Stato e a scapito delle regioni.

Ancora, è stato il legislatore statale ad introdurre anche un altro limite, che inizialmente era destinato a circoscrivere l'autonomia delle regioni sul piano delle funzioni amministrative, ma che poi ha finito per estendersi alla potestà legislativa. Si tratta del limite derivante dallo svolgimento di una funzione, c.d. di indirizzo e di coordinamento, il cui scopo è di tutelare le esigenze di carattere unitario e il cui esercizio, di conseguenza, è riservato allo Stato. Malgrado sia previsto solo da leggi ordinarie e non sia contemplato espressamente dalla Costituzione, il potere statale di indirizzo e coordinamento gode tuttavia — secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale — di un sicuro, anche se implicito, riconoscimento costituzionale. Sempre stando all'insegnamento della corte, questo limite va applicato indistintamente «a tutta la cerchia degli enti autonomi», vale a dire non solo alle regioni di diritto comune, ma anche alle regioni a statuto differenziato e alle province autonome.

2. - *L'inversione del criterio di attribuzione delle materie.* Nel rapportare la legge di riforma del titolo V a tale assetto costituzionale, e alle leggi ordinarie che nel tempo lo hanno attuato e precisato, si ha l'impressione che da essa derivino sia importanti effetti innovativi, sia effetti confermativi (con i quali, in altre parole, vengono mantenuti istituti o principî già previsti nella Costituzione, ma anche, e soprattutto, vengono costituzionalizzate scelte già operate a livello della legislazione ordinaria).

L'innovazione più vistosa introdotta dalla riforma costituzionale qui in esame è rappresentata dall'inversione del criterio finora utilizzato per distinguere gli ambiti della potestà legislativa assegnati, rispettivamente, allo Stato e alle regioni. Infatti, mentre fino ad oggi erano le materie di competenza delle regioni ad essere elencate tassativamente (dalla Costituzione e dagli statuti speciali), la legge di revisione del titolo V — facendo propria un'impostazione tipica degli ordinamenti federali — provvede invece ad indicare le materie in cui è lo Stato ad avere potestà legislativa (definita esclusiva), affermando nel contem-

po il principio che «spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» (nuovo testo dell'art. 117, 4° comma).

Con questo rovesciamento della prospettiva adottata dal costituente nel 1947, la riforma da un lato rafforza le regioni sul piano dell'autonomia legislativa, dall'altro provvede al completamento, su questo versante e con gli indispensabili adattamenti costituzionali, dell'operazione compiuta sul lato amministrativo dalla legge Bassanini n. 59 del 1997, che ha conferito alle autonomie territoriali tutte le funzioni amministrative non espressamente mantenute in capo allo Stato.

La riforma, tuttavia, non rompe completamente con il passato. Se, infatti, vengono cancellate le potestà attuativa e integrativa-attuativa, viene peraltro mantenuta, ed è un elemento di (criticabile) continuità con l'assetto precedente, la potestà legislativa concorrente (vale a dire, come si è visto, quella ripartita fra Stato e regioni), da svolgersi in un elenco di materie specificate dal 3° comma del nuovo art. 117. Vero è che si tratta di materie molto diverse da quelle indicate nel testo originario dello stesso art. 117, ma la continuità, sul piano strutturale, appare evidente, perché in tali materie la determinazione dei principî fondamentali rimane riservata alla legislazione dello Stato, mentre alle regioni è lasciata tutta la rimanente disciplina.

Non è questa la sede nella quale valutare nel merito l'ampiezza degli elenchi delle materie attribuite rispettivamente alla competenza esclusiva (dello Stato) e a quella concorrente (di Stato e regioni), per prendere posizione in ordine alla questione se le materie residue (di competenza delle regioni) siano realmente strategiche, nel senso che soddisfano finalmente l'esigenza di dare compiuta realizzazione all'autonomia regionale, o se — al contrario — le materie riservate (in tutto o in parte) allo Stato siano, per numero e natura, ridondanti rispetto all'unico obiettivo che può giustificare tale riserva, vale a dire la tutela delle esigenze unitarie, degli interessi assolutamente non frazionabili.

In ogni caso meritano una segnalazione, sotto questo profilo, due novità significative. La prima riguarda l'inserimento tra le materie di competenza concorrente della potestà tributaria, grazie alla quale le regioni possono stabilire entrate e tributi propri (in precedenza le regioni disponevano in materia di una potestà meramente attuativa della legislazione statale). La seconda è che viene espressamente costituzionalizzato il potere delle regioni, nelle materie di loro competenza, di dare attuazione in via legislativa (ove necessario) agli atti normativi dell'Unione europea, e analogo potere viene anche riconosciuto, *ex novo*, con riferimento a tutti gli accordi internazionali.

Va preso atto, comunque, che quando si tratta delle materie non è possibile rimanere del tutto estranei ad una *querelle* inevitabilmente venata di politicità, perché, anche evitando il nodo costituito dai cataloghi delle materie, non è possibile non affrontare il problema dell'identificazione del significato e del contenuto delle materie stesse. Il tema — come insegnano sia l'esperienza del nostro Stato regionale sia quella ben più lunga e significativa degli Stati federali (si pensi alla questione relativa agli *implied powers*, suscettibili di ampliare la sfera di competenza del legislatore federale) — costituisce per gli interpreti un banco di prova molto complesso sul piano tecnico e spinosissimo sul piano del merito, e va svolto su due piani, tra loro correlati. L'uno, da affrontare prioritariamente, riguarda la determinazione del significato e del contenuto delle materie espressamente attribuite dal nuovo testo costituzionale alla competenza esclusiva e a quella concorrente. L'altro riguarda la ricostruzione «per differenza» della competenza delle regioni, che si estende a tutte le materie non espressamente elencate.

Con questi sintetici cenni si è cercato di descrivere la nuova autonomia legislativa delle regioni di diritto comune, configurata dalla legge di riforma, nella sua struttura portante, senza scendere nei particolari. Tuttavia almeno una considerazione più specifica va fatta, per sottolineare l'introduzione, accanto all'autonomia speciale delle già esistenti regioni differenziate, di una nuova forma di specialità, che si potrebbe chiamare «diffusa». Il nuovo testo dell'art. 116, 3° comma, prevede, infatti, che forme e condizioni particolari di autonomia possano essere attribuite anche ad altre regioni — su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali — con una legge approvata dalle camere a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata.

Tale più ampia autonomia consiste, da una parte, nella partecipazione del legislatore regionale alla disciplina di alcune delle materie rientranti nella sfera esclusiva dello Stato (segnatamente: la giurisdizione di pace; le norme generali sull'istruzione; la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali); dall'altra, nell'eliminazione o nell'attenuazione del vincolo dei principî fondamentali fissati dallo Stato in alcune delle materie (da indicare volta per volta) rientranti nella legislazione concorrente.

3. - *L'equiparazione della potestà legislativa regionale a quella statale.* A parte la distinzione fra la legislazione statale, specializzata per materia, e quella regionale, di portata generale, altro tratto fondamentale della riforma è rappresentato dalla equiparazione delle due potestà, entrambe sottoposte agli stessi limiti, che il nuovo testo dell'art. 117, 1° comma, identifica nel rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario, degli obblighi internazionali. L'abbandono, da parte della riforma, della precedente regola costituzionale secondo cui spetta alla legge statale, nel quadro della Costituzione, la determinazione del contenuto dei limiti della potestà legislativa regionale, non è però totale, dal momento che — come si è visto — la potestà regionale concorrente non è vincolata solo dai limiti di cui sopra, ma è ancora tenuta al rispetto dei principî fondamentali delle materie, posti dalla legge statale.

Si ricava da questa impostazione, radicalmente innovativa, che la potestà legislativa regionale non è sottoposta a nessun altro limite, a parte quelli espressamente indicati, nei quali si esprime e attraverso i quali viene soddisfatto, esaustivamente, il valore dell'unità dell'ordinamento (consacrato nell'art. 5 Cost.). La conseguenza è che alla potestà legislativa regionale non si potrà imporre, in nessun'altra forma e con nessun altro strumento, il rispetto delle esigenze unitarie.

In particolare, non potranno più essere fatti valere nei suoi confronti limiti come quello delle norme fondamentali delle leggi statali di riforma economico-sociale e quello dei principî generali dell'ordinamento giuridico, i quali, appunto, nel sistema precedente erano posti a presidio delle esigenze unitarie. Per la stessa ragione, è da ritenere che a seguito della riforma siano stati eliminati anche i limiti di merito (in particolare l'interesse nazionale), dei quali — oltretutto — non è rimasta alcuna traccia nemmeno nella disposizione relativa ai controlli sulle leggi regionali (cfr. il nuovo testo dell'art. 127). Si tratta di un rilevante progresso per l'autonomia regionale, specie se si tiene presente che l'interesse nazionale, come si è sottolineato in precedenza, è stato spesso utilizzato dalla Corte costituzionale come presupposto giustificativo di leggi statali limitative della competenza regionale, finendo per circoscriverla pesantemente.

Infine, la stessa conclusione vale per il potere statale di indirizzo e coordinamento, fin dall'origine concepito — in stretto collegamento con l'interesse nazionale — come strumento di tutela di interessi unitari non frazionabili. Non dovrebbe essere di inciampo, su questa linea, la pregressa giurisprudenza costituzionale, secondo la quale — come si è visto — il potere statale di indirizzo e coordinamento è stato ritenuto, fino ad oggi, dotato di un fondamento costituzionale certo, anche se implicito. Una volta mutato il quadro costituzionale di riferimento, infatti, sembra ragionevole attendersi che il futuro orientamento della corte vi si allinei, fermo restando che questa ipotesi andrà verificata alla luce della prassi giurisprudenziale.

4. - *Le regioni ad autonomia speciale.* Un'ultima osservazione riguarda le regioni ad autonomia speciale, la cui esistenza, come si è visto, è stata confermata, al di là delle perplessità che con sempre maggiore frequenza vengono avanzate in dottrina.

Malgrado l'art. 10 della legge di riforma preveda che, fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, l'introduzione delle forme di autonomia sopra analizzate, più ampie rispetto a quelle attuali, si applichino anche ad esse, sembra che questa provvisoria estensione possa avere effetti solo parziali. Con riferimento alla potestà legislativa, infatti, si può senz'altro ritenere che essa sia d'ora in poi svincolata dai limiti di merito e da quelli di legittimità non puntualmente ripresi dal nuovo testo, ma rimane irrisolto il problema dell'identificazione delle materie nelle quali la potestà legislativa delle regioni ad autonomia speciale potrà esercitarsi.

L'estensione *tout court*, in via ermeneutica, alle cinque regioni differenziate del riparto effettuato dalla legge di riforma — che distingue le materie di spettanza esclusiva dello Stato da tutte le altre, di spettanza delle regioni (ordinarie) — non sembra infatti compatibile con la «specialità». In altre parole, appare indispensabile una puntuale revisione degli statuti speciali, che parta dalla rimozione degli elenchi delle materie di competenza di ciascuna di queste regioni contenuti nei loro statuti, e pervenga alla parallela stesura di distinti elenchi (probabilmente diversi da regione a regione) relativi alle materie di spettanza dello Stato. Allo stesso modo, rientra nella competenza del legislatore costituzionale, e non dell'interprete, il compito di stabilire se sia compatibile con la «specialità» il mantenimento di materie di legislazione concorrente, o se invece tutto ciò che non è affidato allo Stato debba essere lasciato alla piena disponibilità del legislatore regionale.

PAOLO CAVALERI

IV

Le regioni speciali

1. - *L'innaturale «rincorsa» cui si sono trovate costrette le regioni speciali rispetto alle ordinarie.* Il titolo dato a questo breve commento, «a prima lettura», al testo di riforma, nella parte specificamente riguardante le regioni speciali, può sembrare del tutto oscuro ovvero palesemente contraddittorio. Per chiarirne il senso va, tuttavia, fatta una osservazione preliminare, che, da un certo punto di vista, può sembrare persino scontata e che, però, è ad ogni modo utile prospettare, dal momento che essa sembra molte volte stranamente dimenticata o, come che sia, non adeguatamente tenuta presente.

Discorrere delle sorti della «specialità» regionale non significa, infatti, interrogarsi unicamente sulle prospettive che si aprono (o chiudono ...) alle cinque regioni a regime differenziato (ed alle due province autonome di Trento e di Bolzano); significa, piuttosto, ripensare all'intero modello di regionalismo che si ha in mente di ricostruire, al senso complessivo che le vicende sin qui maturate hanno avuto ed agli insegnamenti che da esse possono trarsi, infine alle aspettative che possono fondatamente nutrirsi per un rinnovamento profondo, generale (si badi: non già circoscritto a questa o quella specie di autonomia), dell'idea e dell'esperienza regionale.

Il passato (e presente ...) può riassumersi in una sola parola: quella dell'appiattimento (al basso ...) dell'autonomia (senza aggettivi, ordinaria o speciale che sia), di cui uno fra i molti segni maggiormente marcati è dato dalla forzosa ed artificiosa riduzione ad unità delle potestà legislative espressive dell'autonomia stessa. Tant'è che le regioni differenziate si sono trovate a dover sistematicamente rincorrere quelle ordinarie, sollecitando per sé l'estensione degli spazi a queste ultime via via riconosciuti sempre più larghi, quanto ai campi «orizzontali» di competenza: hanno, insomma, dovuto — innaturalmente — combattere una faticosa, quotidiana battaglia più per l'omologazione che per la distinzione. Non a caso, dunque, lo stesso testo di riforma ora licenziato dalle camere enuncia (art. 10) il principio, chiarissimo in astratto ma non poco oscuro ed incerto nelle sue pratiche applicazioni, secondo cui alle regioni speciali, in attesa della (promessa ...) riforma degli statuti, spettano da subito le maggiori condizioni di autonomia di cui beneficiano oggi le regioni di diritto comune. Come si vede, la rincorsa continua (e, con essa, la tendenza, più che verso la differenziazione, nel senso della sostanziale uniformità).

Ciò che, comunque, più importa è che — quale che sia stata la estensione dei campi rimessi alla regolazione normativa ed all'attività amministrativa delle regioni — «in verticale» nessuna di esse, indipendentemente dallo *status* posseduto, ha, a conti fatti, goduto di una reale capacità di «scavo» in seno ai campi stessi, perseguendo soluzioni politico-normative autenticamente originali ed adeguate agli interessi emergenti nei singoli territori regionali. L'idea, insomma, di un'autonomia in senso proprio politica — come una ispirata e generosa dottrina aveva teorizzato già quasi mezzo secolo addietro, desumendola dalle pur scarne ma assiologicamente pregnanti indicazioni costituzionali — non ha fin qui preso, neppure in minima parte, corpo, traducendosi in diritto costituzionale vivente e vivificante le più espressive tendenze del nostro regionalismo.

2. - *La nuova tecnica di riparto delle materie tra Stato e regione e il problematico mantenimento della «specialità».* La ristrutturazione della complessiva organizzazione della repubblica e la rigenerazione delle sue dinamiche interne, con specifico riguardo ai rapporti Stato-regioni, assume ora, in modo peraltro largamente approssimativo e confuso, una forma nuova nel titolo V della Costituzione, interamente rifatto. Ad altri commenti di quest'ultimo è affidato il compito di descriverne le linee più marcate e rilevanti, evidenziandone, allo stesso tempo, i (pochi) pregi e i (molti) difetti di costruzione. Per ciò che qui solo può dirsi, va notato che due sono i tratti di fondo del nuovo impianto, nella parte in cui specificamente toccano le regioni speciali (e, in realtà, come si avvertiva, l'intero sistema delle autonomie regionali).

Per un verso, viene mantenuta (ma — sarebbe, forse, meglio dire — artificialmente tenuta in vita) la *summa divisio* tra regioni speciali e regioni ordinarie: l'art. 116, 1° comma, riproduce, infatti, quasi alla lettera (con la sola variante della indicazione bilingue) la vecchia formulazione.

Per un altro verso, viene altresì mantenuto (anche qui, artificialmente ...) il criterio (vero e proprio principio fondamentale di organizzazione) di un rigido riparto delle materie e funzioni tra Stato e regioni, facendo ricorso alla tecnica linguistica usuale costituita dall'utilizzo di etichette definitorie (in realtà, di etichette che non soltanto non chiariscono nulla ma, in molti casi, stanti alcune evidenti sovrapposizioni, complicano non poco il già di per sé arduo processo di ricognizione semantica). Vi è — ed è, indubitabilmente, una novità grossa sulla carta — un rovesciamento della tecnica spartitoria, dal momento che le regioni (si faccia caso: tutte le regioni) disporranno di pienezza di potestà legislativa su ogni materia diversa da quelle trattenute alla esclusiva competenza dello Stato e delle altre «ripartite» tra lo Stato stesso e le regioni (la somma di questi elenchi — checché se ne pensi da parte di taluno — è assai rilevante, il «patrimonio» di cui lo Stato risulta complessivamente dotato apparendo invero cospicuo). E, tuttavia, l'esperienza fino ad oggi maturata dimostra come ogni forma di divisione rigida di competenze sia, inesorabilmente, condannata a sfaldarsi di fronte al moto incessante degli interessi, alla loro congenita, irresistibile vocazione a mutare di continuo «pelle», sotto la spinta delle più avvertite e forti esigenze. Se, dunque, in nome di interessi nazionali (o sovranazionali), si è molte volte giustificato l'intervento dello Stato (anche con modalità capillari e penetranti) negli ambiti di competenza regionale, cosa mai garantirà che così non sarà anche per l'avvenire? Non si dimentichi che lo stesso testo, qui annotato, prefigura e legittima quest'esito, in forme normative addirittura ancora più incisive rispetto ai principî delle leggi statali, idonei a vincolare l'autonomia regionale, dal momento che alle leggi di potestà esclusiva dello Stato è rimessa la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, 2° comma, lett. *m*), una determinazione — si badi — che, in astratto, potrebbe concretarsi non solo a mezzo di principî ma anche di regole particolarmente penetranti.

Il punto non può essere ora approfondito come pure sarebbe sommamente opportuno; è, tuttavia, da chiedersi cosa mai di più le regioni speciali potranno rivendicare per sé, rispetto a ciò che è ora dato a tutte le regioni, una volta che allo Stato dovesse, in tesi, restare unicamente quanto è necessario a garanzia del bene irrinunziabile dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento.

La «specialità», insomma, si giustifica, sullo specifico piano delle funzioni, solo in un contesto segnato dal riconoscimento alle regioni di un catalogo ristretto di materie, appunto allungabile a vantaggio di alcune, non già in uno scenario in seno al quale tutto il trasferibile sia, nella stessa misura, trasferito a tutte!

Vi sarebbe — si fa notare — il campo della finanza (al quale, peraltro, non casualmente, si fa cenno nell'ultimo comma dell'art. 116, sul quale ci si intratterrà di qui ad un momento); ma — ancora una volta — perché mai la provvista finanziaria di alcune regioni dovrebbe essere maggiormente consistente di quella di altre, quando le funzioni da esercitare si presentano uguali per tutte? Sarebbe, invero, palesemente irragionevole dotare di un patrimonio finanziario differenziato regioni chiamate allo svolgimento di compiti non dissimili. Semmai, sarebbe giusto distinguere sulla base di parametri e connotati diversi, specificamente attinenti ai bisogni da soddisfare in ragione delle caratteristiche dei territori. Una volta di più, però, non si vede perché mai talune regioni contigue (ad es., del meridione) debbano essere reciprocamente discriminate in nome del diverso regime di autonomia proprio di ciascuna, pur manifestando esigenze complessivamente non differenziate.

3. - *Per un modello di regionalismo caratterizzato da una «specialità diffusa».* Ora, proprio qui è il fuoco della questione. Se la «misura» dell'autonomia non può che dipendere, in ultima istanza, dalla consistenza degli interessi affidati in cura alle regioni, non essendo questi ultimi predeterminabili in astratto ed una volta per tutte, che senso ha immaginare rigide divisioni per materia (e, cioè, per interessi facenti capo alle materie stesse)?

Al di fuori di talune materie (*rectius*, interessi) che, per natura, non possono che fare riferimento allo Stato sovrano (e, ancora di più, in ragione dell'avanzato processo d'integrazione sovranazionale, ad organizzazioni sovrastatuali, quale la Comunità-Unione europea), come tali idonei ad essere identificati e stabilmente assegnati alla cura dello Stato stesso (o di organizzazioni non statali), ogni altra materia sembra idonea ad esprimere col tempo una varietà d'interessi, suscettibili di parimenti varia dislocazione istituzionale.

Come si vede, dunque, il «modello» di regionalismo maggiormente adeguato ad assecondare il moto senza sosta degli interessi è quello proiettato verso una distribuzione dinamica e «fluida» delle materie e funzioni; e, salvo alcune, di necessità trattenute al centro o, addirittura, ormai transitate o in via di passaggio ad enti sovranazionali (si pensi, solo, alla difesa, alla politica estera o alla moneta), ogni altra funzione o materia dovrebbe essere disposta — come si è tentato di argomentare meglio altrove — in una sorta di ideale «paniere» al quale le regioni possano, ritenendosi pronte, in ogni momento attingere e farle proprie, pur con le necessarie garanzie apprestate a tutela del bene di unità. Esperienze, anche a noi assai vicine (si pensi all'autonomismo spagnolo), non mancano di un regionalismo differenziato o — come qui più piace dire — di una «specialità diffusa», che consenta a ciascuna regione di ricercare da sé le vie della propria autodeterminazione e del proprio sviluppo. Che, poi, un modello flessibile e dinamico, nel senso qui patrocinato, richieda meccanismi forti di compensazione interna, è evidente; e, tuttavia, senza alcuna stranezza, dal momento che pure i sistemi più avanzati di federalismo conoscono forme anche assai penetranti di controllo, meccanismi efficienti di sostituzione o di avocazione delle funzioni, strumenti in genere al servizio dell'unità.

Il testo di riforma qui rapidamente annotato fornisce, invero, talune indicazioni volte a dare, in una certa misura, la necessaria flessibilità ai rapporti Stato-regioni (lo stesso disposto, dietro ricordato, di cui all'art. 117, 2° comma, lett. *m*, ne è una visibile testimonianza). E, tuttavia, sembra complessivamente invecchiata proprio la filosofia di fondo dell'intero impianto, nelle due «gambe» (artificiali ...) di cui quest'ultimo è dotato per camminare e progredire. Rigida è, infatti, l'articolazione «duale» dell'autonomia, nella sue forme tradizionali della «specialità» e della «ordinarietà», e rigida è la ripartizione per materie, poggiante su etichette che l'esperienza ci insegna essere con fin troppa facilità manipolabili, secondo congiunturali convenienze che, a conti fatti, finiscono poi col favorire, pressoché sistematicamente, l'ente politicamente più forte, lo Stato.

4. - (segue) *La (insufficiente) soluzione fatta propria dall'art. 116, ultimo comma, lungo la via di un regionalismo differenziato ed asimmetrico.* Un timido segno (evidentemente, però, insufficiente) nella direzione dell'affermazione di un regionalismo differenziato ed asimmetrico è contenuto nell'ultimo comma del nuovo art. 116, laddove si prefigura il riconoscimento di «ulteriori forme e condizioni di autonomia» a vantaggio delle regioni di diritto comune, ma limitatamente alle materie di potestà ripartita e solo per alcune di potestà esclusiva dello Stato (e, specificamente, nell'ambito della giurisdizione, quanto all'organizzazione dei giudici di pace, ed ancora alla materia dell'istruzione, dell'ambiente ed ecosistema, dei beni culturali). Di rilievo è anche la novità costituita dal fatto che l'alterazione del quadro costituzionale qui non è obbligata a passare — come di consueto — attraverso una formale riscrittura della Costituzione stessa bensì mediante una legge ordinaria, sia pur rafforzata e «contrattata» tra lo Stato e la regione interessata; di tal che l'avanzamento dell'autonomia prefigurato dalla riforma dovrebbe essere più spedito di quanto ordinariamente non si abbia attraverso le innovazioni poste in essere per le vie dell'art. 138 (tutto da vedere è, però, quanto tempo richiederà la trattativa con lo Stato e — soprattutto — quali ne potranno essere gli esiti).

Se si pensa alle esperienze di normazione, dal momento che è proprio su questo piano che l'autonomia regionale dovrebbe realizzarsi al meglio di sé (l'amministrazione, in via di principio e per quanto possibile, fa, infatti, capo soprattutto ai comuni), non si vede in quale altro modo possa prendere corpo l'ipotizzata crescita dell'autonomia stessa se non commutando la potestà esclusiva dello Stato, nelle materie indicate nell'ultimo comma dell'art. 116, in potestà ripartita e, allo stesso tempo, facendo scivolare materie afferenti a quest'ultima potestà nel campo pressoché sconfinato su cui si esercita la potestà esclusiva della regione. Misteriosa rimane, tuttavia, la ragione per cui — una volta che non si diano ostacoli, fondati sulla natura degli interessi, pregiudiziali a siffatti riconoscimenti — non si è da subito pensato di riportare le materie in parola (o, quanto meno, alcune di esse) nell'orbita della competenza regionale. In ogni caso, come ben si vede, si tratta davvero di povera cosa rispetto a quel regionalismo differenziato «a tutto campo» qui propugnato, se non altro per il fatto che la distinzione tra le regioni nominate nell'art. 116, 1° comma, e tutte le altre è comunque tenuta ferma, pur faticandosi a comprendere su quali basi sostanziali essa già oggi si regga e, ancora di più, possa reggersi in futuro.

5. - *Una breve notazione conclusiva.* Come si è veduto, la tradizione ha dunque bussato alle porte del legislatore ed ha fatto, ancora una volta, valere le proprie (ormai inattuali e — per ironia della sorte — mai pienamente attuate) ragioni, ostruendo gli spazi assai ampi che avrebbero potuto dischiudersi ad un rinnovamento profondo del nostro regionalismo. Solo l'attaccamento ad uno *status* di specialità, peraltro in nessun tempo realizzato secondo modello, può pertanto giustificare la formulazione dell'art. 116, che è oggi esibita dal testo di riforma, e, allo stesso tempo, spiegare la sofferta oscillazione di quest'ultimo tra un passato, di certo non esaltante, dal quale non si è avuta la forza di affrancarsi del tutto, ed un futuro, appena accennato nella chiusa dello stesso articolo, connotato da even-

tuali, maggiori (ma, allo stato, imprevedibili) acquisizioni alla causa dell'autonomia.

Le regioni così rimangono, tutte, in mezzo al guado: nessuna può, fino in fondo, «specializzarsi», mentre alcune debbono contentarsi di un riconoscimento della loro antica condizione di specialità ormai divenuto, anche giuridicamente, solo simbolico, di facciata. Rimane, alla fine, il rischio che — come spesso avviene nelle opere di teatro —, immedesimandosi a tal punto nella parte (specie in quella dell'eroe di turno), ci si dimentichi di essere dei recitanti, scambiando la finzione per realtà.

ANTONIO RUGGERI

V

La potestà regolamentare

1. - *La disciplina regolamentare tra Costituzione vecchia e Costituzione «novellata».* Imprevedibile si prefigura, per dimensioni e capacità d'incidenza nel tessuto dell'ordinamento, l'espansione della normativa regolamentare anche in ambito regionale, alla luce di quanto ora dispone il testo di riforma del titolo V della Costituzione. E va subito notato che essa, solo in parte, può essere ricondotta all'esigenza, pure certamente da tempo avvertita, di far luogo ad un complessivo riequilibrio dei rapporti tra consiglio e giunta (e, di riflesso, tra legge e regolamento) al quale sono specificamente chiamati a por mano i nuovi statuti, in forza della sottrazione ai consigli della potestà regolamentare, operata dalla l. cost. n. 1 del 1999. Piuttosto, si tratta di una generale e diffusa tendenza che, da noi come altrove, connota le più salienti esperienze della normazione contemporanea, volta a far arretrare la legge da ambiti precedentemente dalla stessa occupati in modo fin troppo invasivo e capillare per rimetterli, sia pure in parte, alla regolazione di altre fonti (e, tra queste, soprattutto dei regolamenti) ovvero all'autodeterminazione dei privati.

L'avvio di processi assai corposi (da ultimo, significativamente accelerati, per quanto ancora immaturi ed incompiuti) di delegificazione costituisce, forse, la più probante testimonianza di una vicenda in corso dalle remote ascendenze e dotata di varietà di forme espressive, che segna fortemente le dinamiche della normazione del tempo presente, pur se in modo non poco incerto e confuso, ancora nell'insieme indefinito quanto all'orientamento ed alla complessiva connotazione.

Emblematica della ormai acquisita consapevolezza del ruolo crescente che i regolamenti possono svolgere, in merito al rinnovamento delle norme ed al riordino del sistema, la circostanza per cui la disciplina costituzionale dedica finalmente un rilievo a tali fonti, di cui non v'è, invece, traccia nella Carta del 1948. Per la verità, proprio con riguardo alla dimensione regionale, già secondo l'originaria versione dell'art. 123 Cost. i regolamenti risultavano «appaiati» alle leggi, specificamente sul piano formale-procedimentale, gli uni e le altre rinvenendo il fondamento diretto ed esclusivo della loro esistenza (perlomeno, quanto ad alcuni momenti del loro *iter* perfettivo) negli statuti e, perciò, presentandosi come «separati», e non pure ordinati gerarchicamente, secondo la raffigurazione invece datane dalla tradizione. Avuto, tuttavia, riguardo ai rapporti tra regolamenti e leggi sul piano sostanziale (che è, poi, il piano in cui concretamente si misura l'apporto da ciascuna fonte recato alla regolazione delle dinamiche sociali ed al complessivo rinnovamento dell'ordinamento), la teoria «classica» risultava — per la ricostruzione più accreditata — confermata in pieno dalla Costituzione (e, con essa, dunque, la subordinazione gerarchica dei regolamenti alle leggi), malgrado la singolarità qui costituita dalla provenienza tanto degli uni quanto delle altre dallo stesso organo, il consiglio (un'eccezione era, a quest'ultimo riguardo, stabilita da alcuni statuti speciali per le rispettive regioni, senza che, ad ogni modo, ne venisse sostanzialmente scalfita la regola).

Vi è, anzi, di più. In ambito regionale è venuto ben presto affermandosi un indirizzo di pensiero (per quanto, ad onor del vero, tenacemente contrastato da un manipolo di studiosi) volto ad ulteriormente svilire la condizione dei regolamenti rispetto a quella da essi avuta in ambito statale.

Facendo, infatti, leva sulla dizione letterale dell'art. 117 Cost. (e delle corrispondenti statuizioni degli statuti per le regioni ad autonomia differenziata), laddove si prevedeva (e prevede) espressamente l'adozione di norme legislative per la disciplina delle materie di competenza regionale, si è affermato che le materie stesse risultassero «coperte» da una generale (ancorché relativa) riserva di legge, tale da precludere l'eventualità che le stesse potessero esser fatte oggetto di una disciplina regolamentare «autonoma» o «indipendente», per il caso che non si desse ancora una disciplina di legge, ed idonea, dunque, a valere fintantoché quest'ultima non fosse venuta alla luce.

In breve, per riassumere i termini essenziali di queste ormai risalenti dispute interpretative, si è pensato che gli unici regolamenti ammissibili siano quelli meramente esecutivi o — tutt'al più — attuativo-integrativi di norme di legge comunque necessariamente presenti sui campi regionali.

D'altro canto, anche in concreto, avuto cioè riguardo alle effettive esigenze di regolazione manifestate dall'esperienza, per un verso, la limitata estensione dei campi materiali affidati alla coltivazione normativa regionale e, per un altro, il modo reale di essere delle leggi regionali su quei campi, già di per sé contenenti discipline marcatamente di «dettaglio», avvaloravano il quadro teorico ricostruttivo sopra per grandi linee descritto, con la forza «persuasiva» che, appunto, viene dal diritto vivente e dalle sue più espressive tendenze.

L'origine di entrambe le fonti, la legislativa e la regolamentare, dalla stessa sede istituzionale di produzione ha, poi, concorso fattivamente, per la sua parte, all'affermazione di questo «modello», tant'è che regolamenti regionali se ne sono avuti pochissimi in rapporto alle leggi e — per strano che possa sembrare — questo *trend* si è mantenuto anche negli anni a noi più vicini, a partire dalla Bassanini, quando cioè la produzione regionale è stata fortemente sollecitata grazie al riconoscimento di una generale, amplissima, potestà legislativa di attuazione sopra ogni materia diversa da quelle ovviamente già di potestà ripartita ovvero dalle altre trattenute alla esclusiva regolazione da parte dello Stato.

2. - *L'espansione della potestà regolamentare (in ispecie, i regolamenti «delegati» dallo Stato alle regioni).* Ebbene, la riforma costituzionale ora approvata dalle camere lascia chiaramente intendere che questo scenario è destinato a cambiare profondamente, per più profili e ragioni (altro discorso è, naturalmente, quello relativo alla effettiva disponibilità, che rimane tutta da verificare, del sistema politico-istituzionale a dar seguito alle nuove indicazioni costituzionali, senza dunque far luogo a riduttive o — peggio — distorsive sue realizzazioni).

In primo luogo — come pure si faceva poc'anzi notare — v'è un bisogno crescente di normazione che, a livello statale così come ad altri livelli istituzionali, non può essere convenientemente appagato se non ricorrendo anche (e, forse, principalmente proprio) ai regolamenti. Naturalmente, la loro incidenza nei processi di costruzione giuridica potrà variare da una regione all'altra, da un «microsistema» di fonti all'altro; ma, per aver una sia pur pallida e del tutto approssimativa idea di quale potrà essere il loro peso, si è per il momento costretti ad attendere la nuova «razionalizzazione» statutaria, dal momento che lo statuto è il «luogo» giusto nel quale, «in armonia con la Costituzione», si metteranno a punto le coordinate di ciascun sistema regionale e si stabilirà, sulla base delle sobrie indicazioni della legge fondamentale, qual è il «posto» spettante a ciascuna fonte.

Già, però, la duplice circostanza secondo cui, da un canto, si estendono notevolmente gli ambiti materiali di competenza regionale (per quanto, invero, non pochi siano quelli trattenuti allo Stato o da questo «spartiti» con la regione) e, dall'altro, non si danno ad oggi atti regionali con forza di legge (ed è assai difficile pensare che essi, in mancanza di una esplicita abilitazione

costituzionale, possano essere «inventati» *ex nihilo* dagli statuti), prefigura una crescente produzione di norme regionali aventi forma regolamentare.

In secondo luogo, la stessa legge di riforma imprime una spinta non da poco ai nuovi processi di produzione giuridica a mezzo di regolamenti, dando a questi ultimi un rilievo di cui erano dapprima privi e — soprattutto — offrendo loro degli spazi un tempo ad essi sicuramente preclusi, di cui nondimeno è ad oggi assai arduo (per non dire impossibile) stabilire puntualmente l'estensione e la profondità.

Si faccia caso al fatto che è oggi, addirittura, loro riconosciuta (art. 117, 6° comma) l'attitudine ad intervenire sui campi di esclusiva competenza dello Stato — ciò che le stesse leggi regionali non possono fare —, sia pure dietro «delega» da parte dello Stato.

Si tratta — si è fatto prontamente notare dai primi commentatori — del recupero della vecchia potestà legislativa attuativa, ora (inspiegabilmente) degradata al livello appunto di potestà regolamentare. Nessuno — come si diceva — è ad oggi in grado di prevedere quale uso in concreto si farà di siffatta nuova forma di «cooperazione» internormativa. Con ogni probabilità, taluni campi seguiteranno ad essere tassativamente chiusi all'intervento regionale (penso, ad es., alla politica estera o alla difesa, alla moneta, ecc.); per altri, però, può ben aversi una disciplina sostanzialmente in *tandem*, da parte di Stato e regione, sui cui termini reali tuttavia, ancora una volta, nulla può dirsi in astratto ed ogni accertamento va piuttosto rinviato alle singole esperienze di normazione.

Su un paio di punti conviene, comunque, intrattenersi al riguardo, prima di passare ad altro ordine di problemi.

Innanzi tutto, a quanto pare, non può escludersi in partenza (e sarebbe sbagliato che lo si facesse) che si diano, oltre a regolamenti di esecuzione o di attuazione-integrazione, persino regolamenti propriamente «delegati», in applicazione del modello «aperto» ora prefigurato nell'art. 117, 6° comma, cit. Cosa mai, infatti, impedisce che un'eventuale «delegificazione» nelle materie riservate allo Stato si abbia ad opera, anziché del governo, della regione? Non già la natura (in tesi) nazionale (o sovranazionale) degli interessi bisognosi di regolazione, dal momento che essa è comunque garantita dalla previa disciplina di base posta dalle leggi statali (dalle «norme generali regolatrici della materia», di cui discorre l'art. 17 l. n. 400), mentre ove la si intendesse in una particolarmente rigida accezione potrebbe portare ad escludere ogni forma d'intervento regionale (al di fuori, forse, della mera normazione d'esecuzione). La qual cosa, tuttavia, non darebbe ragione della previsione di siffatto modulo di normazione «bilaterale», a formazione progressiva, secondo ruoli — come si diceva — affidati alla stessa esperienza in ordine alla loro complessiva definizione.

Non si trascuri, peraltro, che lo stesso disposto costituzionale ora richiamato parrebbe configurare come pienamente «fungibili» i ruoli esercitati dal governo e dalla regione, rimettendo la scelta tra di essi alla esclusiva determinazione dello stesso legislatore (evidentemente, su basi di ragionevolezza, *sub specie* della congruità della norma al «fatto», qui costituito dalla peculiare natura degli interessi di volta bisognosi di soddisfazione).

Stando così le cose — come si vede — potrebbe aversi una disciplina regolamentare sostanzialmente primaria, per quanto idonea a venire alla luce non già con la forma della legge bensì con quella del regolamento.

Sul punto — e vengo così alla seconda questione, qui specificamente rilevante — conviene fermare, sia pure solo per un momento, l'attenzione.

I regolamenti «delegati» alla regione — se ci si fa caso — sono, infatti, fonti (in via di principio) di secondo grado in rapporto alle leggi «deleganti», dal momento che ad essi sono rimessi unicamente gli spazi loro concessi dalla fonte da cui traggono fondamento ed alimento; e, però, in rapporto alle leggi regionali sono fonti sostanzialmente primarie e riservate, disciplinando ambiti dalle leggi stesse non ricopribili. La qual cosa, poi, ha riflessi evidenti sul piano dei rapporti tra gli organi regionali, specie se si considera che la potestà regolamentare è ora spostata dal consiglio alla giunta ed è assai problematico che gli statuti possano riportarla, sia pure solo per alcune materie ovvero per alcune sue manifestazioni, in capo al consiglio stesso, a meno che non si sostenga che, proprio con riguardo ai regolamenti ora in discorso ed in forza della loro complessiva connotazione, siffatto «ritorno» di competenza potrebbe aversi (e sarebbe, invero, giustificato che si abbia).

Allo stesso tempo, se ne ha una serie di questioni sul piano della teoria delle fonti, che qui tuttavia non possono essere convenientemente trattate, prima su tutte quella riguardante il regime dei controlli. Se non altro per la ragione che i regolamenti in parola, come si faceva poc'anzi notare, sono abilitati a far ciò che le stesse leggi non hanno titolo di fare, sarebbe forse opportuno riconoscere almeno ad essi l'idoneità ad essere sottoposti al sindacato da parte della Corte costituzionale. Soluzione, questa, che, se ritenuta condivisibile, assai problematicamente sembra però realizzabile da subito, in via interpretativa, senza passare cioè attraverso un'ulteriore revisione costituzionale, dal momento che l'art. 127, 1° comma, circoscrive — piaccia o no — il controllo del governo alle sole leggi regionali.

3. - *I regolamenti comunali e provinciali ed i loro rapporti (tra gerarchia e separazione) con le leggi.* A prescindere dal «posto» e dalla condizione complessiva riservati ai regolamenti in parola, uno scenario ancora tutto da esplorare si apre, poi, per i regolamenti che la regione adotta *iure proprio* e che — a stare alla formula ora iscritta nell'art. 117, 6° comma, cit. — possono aversi su «ogni altra materia», diversa, pertanto, da quelle di competenza statale. Dunque, sia che la regione legiferi sulle materie ad essa ora riconosciute come di potestà esclusiva e sia pure che intervenga sulle materie di potestà ripartita, la disciplina regolamentare va, comunque, considerata di potestà esclusiva della regione stessa.

La cosa è stata sottolineata da alcuni commentatori come se si trattasse di una novità: in realtà, è importante che se ne abbia ora un esplicito riscontro (come si faceva notare, per la prima volta a livello costituzionale), ad ulteriore conferma dell'attenzione riservata dalla Costituzione «novellata» ad una fonte fin qui oggettivamente trascurata. E, però, anche secondo l'originario modello, non avrebbe potuto esser revocata in dubbio la spettanza alle sole regioni della potestà a disciplinare nel «dettaglio» — come si è soliti dire — le materie costituzionalmente enumerate, dal momento che la competenza dello Stato si arrestava (e si arresta), per natura, alla sola fissazione dei «principî» (della «cornice»), a garanzia della unità-indivisibilità dell'ordinamento.

Va, poi, precisato, prima di chiedersi quali tipi di regolamento possano aversi sui campi rimessi alla regione, che lo stesso articolato qui annotato chiarisce subito appresso che la disciplina regolamentare non può spiegarsi fino in fondo su «ogni altra materia», secondo quanto invece la lettera surriferita parrebbe lasciar intendere. Si dice, infatti, che anche altri regolamenti, prodotti dagli enti territoriali minori, possono essere adottati, a completamento del quadro complessivo e, precisamente, aventi ad oggetto l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni riconosciute agli enti stessi.

In che modo siffatti regolamenti si pongano rispetto alle fonti sia dello Stato che della regione non è, invero, del tutto chiaro. Dal momento che il patrimonio delle funzioni di comuni, province (ed altri enti ancora) ha la fonte della sua positiva regolazione, da una parte, nella legge statale di potestà esclusiva (quanto alle funzioni ambiguamente definite come «fondamentali»: art. 117, 2° comma, lett. *p*) e, dall'altra (per le funzioni non «fondamentali»), in assenza di una diversa indicazione espressa, nella legge regionale (ugualmente di potestà esclusiva: art. 117, 4° comma), parrebbe che i regolamenti ora in discorso debbano far capo a tutte le leggi suddette, sviluppandone ed attuandone (in senso lato) le statuizioni. È tuttavia evidente — a pena di ritenere che si faccia ora un passo indietro rispetto a quanto già stabilito nella Carta del 1948 (art. 128) e nella stessa legislazione ordinaria adottata per darvi seguito (a partire dalla

l. n. 142 del 1990 fino alla l. n. 265 del 1999) — che i rapporti tra tali regolamenti e le leggi non possano essere esclusivamente di subordinazione gerarchica (ciò che realizzerebbe una intollerabile mortificazione dell'autonomia degli enti territoriali, che piuttosto si mira ora ad ulteriormente valorizzare: art. 114 Cost. «novellato»). Piuttosto, essi si presentano come «misti»: accanto ad una componente di gerarchia, imposta per irrinunziabili ragioni di unità, dandosi pertanto una componente di separazione, a vantaggio appunto delle fonti regolamentari, per quanto sommamente incerta rimanga la linea divisoria tra le stesse così come indeterminato il modo della loro reciproca combinazione. La qual cosa solo nell'esperienza (e per le sue esigenze) può ricercare i più adeguati punti di equilibrio, per le singole materie e funzioni; punti che, nondimeno (e qui, purtroppo, si riscontrano palesi carenze di costruzione del nuovo impianto), qualora imperfettamente o nient'affatto fissati, non possono essere nel modo migliore ripristinati, perdurando l'antica condizione di svantaggio delle autonomie territoriali minori, tanto rispetto allo Stato quanto alla stessa regione (non si dimentichi che, a differenza di quanto si è sperimentato — con dubbi risultati, per la verità — in altri ordinamenti, come quello spagnolo, da noi comuni e province non hanno accesso ai giudizi di costituzionalità).

4. - *I regolamenti adottati dalla regione* iure proprio *e la loro tipologia.* Quanto, infine, ai regolamenti dalle regioni adottate per le materie di loro competenza, si diceva che, in assenza della disciplina statutaria, nulla può ancora oggi dirsi circa la loro concreta fisionomia. Ci si può (e deve), però, chiedere quali spazi possano per essi astrattamente aprirsi.

Le formule del nuovo art. 117 riproducono, dal punto di vista qui specificamente interessante, un linguaggio vecchio; e, dunque, parrebbero richiedere che la disciplina regolamentare sia, comunque, preceduta da una prima disciplina con legge. In realtà, a parer mio, già secondo l'originaria intenzione del costituente avrebbe potuto seriamente dubitarsi della «copertura» costituzionalmente voluta per le materie enumerate ad opera della legge, in forza della riserva a quest'ultima fatta della regolazione «a prima battuta» delle materie stesse. Ancora di più, poi, questa pur consolidata credenza merita di esser oggi rimessa in discussione, se si considera la dilatazione degli ambiti materiali riconosciuti alle regioni e la perdurante privazione, da parte delle regioni stesse, di poteri primari di normazione.

La separazione, insomma, nei limiti in cui può effettivamente aversi, si intrattiene, più ancora che tra le fonti (e, segnatamente, tra le leggi) di Stato e regione, tra i «microsistemi» cui le fonti stesse appartengono. Sono, poi, gli atti normativi apicali di questi ultimi a stabilire quali margini possano residuare, a cascata, a favore degli atti ulteriori, discendenti. E qui la fonte per antonomasia è — indubitabilmente — lo statuto. Non sembra, perciò, che, in via di principio, si dia una preclusione categorica alla eventuale produzione in ambito regionale di regolamenti «autonomi» o «indipendenti». È vero che essi sarebbero, il più delle volte, chiamati a sostituirsi a norme di leggi statali preesistenti sulle materie ora «transitate» nella sfera regionale. Per questo verso, se ci si pensa, i regolamenti in discorso si mostrerebbero, in buona sostanza, dotati della medesima forza che è propria degli stessi regolamenti «delegati» (e, appunto, finirebbero col confondersi, quanto agli effetti, con questi ultimi); solo che qui nessuna «delegificazione» in senso proprio, in tesi, si avrebbe. È pur vero, però, che, per quanto singolare possa, per più aspetti, apparire siffatta situazione, in ogni caso i regolamenti in parola non si porrebbero come del tutto «liberi», incontrando gli stessi limiti cui sono istituzionalmente soggette le leggi regionali (e, dunque, specificamente, i «principî» delle leggi statali posti a presidio dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento). La questione parrebbe complicarsi quanto alle materie di potestà regionale piena; tuttavia, malgrado la diversa indicazione risultante dalla lettera dell'art. 117, 4° comma, è da ritenere che pure siffatta potestà sia comunque tenuta all'osservanza di norme-principio strumentali al bene dell'unità.

In aggiunta, poi, ai regolamenti indipendenti (sempre che ammissibili ...) ed a quelli (in senso proprio) «delegati», che sicuramente fioriranno (e per i quali — sia detto per inciso — vanno apprestate negli statuti condizioni, formali-procedimentali e sostanziali, adeguate ad incanalarne efficacemente il corso), possono prefigurarsi — a quanto pare — anche regolamenti riservati. Benché occorra qui pure procedere con molta cautela (specie al fine di evitare il rischio che tali fonti possano debordare dal campo loro proprio, intromettendosi in quelli costituzionalmente destinati ad altri strumenti di normazione), non sembra che sia, ancora una volta, imposto un modello unico, valido una volta per tutte. Specificamente nel campo, peraltro vastissimo, dell'organizzazione, rimesso in ordine alla sua disciplina di base agli statuti, questi ultimi potrebbero ritagliare spazi notevoli a favore dei regolamenti, se del caso sottraendoli appunto alla legge (d'altro canto, la tendenza anche a livello statale è proprio nel senso qui indicato, per quanto ad oggi priva di quel riconoscimento e supporto a livello costituzionale di cui, invece, dispongono gli statuti).

Discorso diverso, il cui approfondimento tuttavia supera oggi le nostre possibilità, è poi quello relativo alle forme ed articolazioni ulteriori delle potestà regolamentari ed alle loro dislocazioni istituzionali: si pensi, solo, alle prospettive che pure indubitabilmente si aprono a favore dei regolamenti del presidente della giunta, ai rapporti che possono intrattenersi tra questi ultimi e i regolamenti «giuntali» o, se ammessi (e, come si è visto, se ne può fortemente dubitare), ai regolamenti del consiglio (ci si riferisce, ovviamente, non già ai regolamenti c.d. «interni», preposti alla disciplina della organizzazione e del funzionamento delle assemblee elettive, bensì ai regolamenti *tout court*, di esecuzione o attuazione, ecc., adottati dalle assemblee stesse nei confronti delle leggi). Ma, una volta di più, il libro, di cui si è ora iniziato solo a scrivere il primo capitolo, attende dalla mano del legislatore statutario il seguito ed il completamento della storia, conformemente alle scelte di ordine istituzionale dallo stesso legislatore previamente (e «in armonia con la Costituzione») fissate.

ANTONIO RUGGERI

VI

Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali

1.1. - *Le funzioni amministrative: la situazione di partenza.* La disciplina costituzionale delle funzioni amministrative regionali è retta, ad oggi, dal c.d. «principio del parallelismo» (art. 118, 1° comma), per cui spettano alle regioni tutte le competenze amministrative nelle diciotto materie che sono oggetto — ex art. 117, 1° comma — della loro potestà legislativa concorrente (da esercitarsi «nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» e, comunque, nel rispetto dell'interesse nazionale e di quello delle altre regioni). Tale principio riceve, peraltro, numerose deroghe: anzitutto, perché le regioni esercitano «normalmente» le loro funzioni «delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici» (art. 118, 3° comma); in secondo luogo, perché, nelle stesse materie che sono oggetto di potestà legislativa concorrente, leggi dello Stato possono attribuire direttamente agli enti locali funzioni «di interesse esclusivamente locale» (art. 118, 1° comma); in terzo luogo, perché leggi dello Stato possono, a loro volta, demandare alle regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione (art. 117, 2° comma) o delegare alle regioni l'esercizio di funzioni statali (art. 118, 2° comma).

Il disegno appena descritto ha ricevuto importanti modificazioni (pur nel rispetto formale delle norme costituzionali) ad opera della l. 59/97 e dei decreti legislativi che l'hanno seguìta. Queste norme hanno, da una parte, «rovesciato» il rapporto fra «centro» e «periferia» nella distribuzione delle funzioni amministrative; dall'altra, hanno superato il principio del «parallelismo» tra funzione legislativa e funzione amministrativa. Quanto al primo aspetto, si è passati — come ha scritto il ministro per la funzione pubblica, F. Bassanini, in un rapporto al consiglio dei ministri (27 giugno 1997, inedito) — «da un sistema amministrativo sostanzialmente incentrato sull'amministrazione statale (a dispetto dei due precedenti trasferimenti di funzioni alle regioni: 1972 e 1977) ad un sistema che, all'opposto, poggia essenzialmente sulle regioni e sulle autonomie locali». Per il che, la l. n. 59 ha abbandonato il metodo tradizionale che, nelle diverse operazioni di trasferimento di funzioni dallo Stato a regioni-enti locali, si era adottato in passato: non più la specificazione delle competenze amministrative spettanti al sistema delle autonomie, ma, al contrario, la definizione delle funzioni che restano all'amministrazione statale, talché ogni altra funzione o compito (diversi da quelli «indivisibili», attribuiti allo Stato, e da quelli di altri organismi pubblici, come le autorità indipendenti o i c.d. enti di autonomia funzionale) è stato «conferito», con meccanismi diversi, a regioni-enti locali. Quanto al secondo aspetto, la l. n. 59 ha previsto che non vi sia più corrispondenza necessaria fra potere legislativo e potere amministrativo e che, anzi, in linea di massima, l'attuazione amministrativa delle leggi dello Stato spetti alle regioni e agli enti locali. È stato detto, perciò, che, con questa legge, si è innestata nel sistema costituzionale italiano una forma di amministrazione assai simile a quella del federalismo tedesco.

Ma la l. 59/97 e i suoi decreti attuativi hanno modificato, sul piano amministrativo, anche il rapporto fra regioni ed enti locali, nel senso che — con riguardo alle funzioni oggetto del «conferimento» — le prime sono legittimate a trattenere per sé le sole funzioni amministrative attinenti alla cura di interessi unitari della collettività regionale, spettando agli enti locali tutte le altre funzioni.

Gli enti locali — è stato detto (Vesperini) — sono «al centro di due serie di rapporti, con lo Stato e con la regione di appartenenza», ma è lo Stato che ha avuto, finora, la maggiore intensità di rapporti con gli enti locali. Del resto, la Costituzione del 1947, dopo aver affermato che «la repubblica riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5), attribuisce allo Stato il duplice potere di fissare (con norme «generali», uguali — è stato ritenuto — per tutti i comuni e per tutte le province) i «principî» cui esse debbono ispirarsi e di determinare le funzioni degli enti (art. 128). Per altro verso, come accennato, lo Stato ha il potere di demandare direttamente agli enti locali funzioni regionali di interesse esclusivamente locale, mentre la regione sarebbe tenuta ad esercitare, di regola, le proprie funzioni attraverso gli enti locali. Si capisce, perciò, come questi godano, per Costituzione, di una autonomia poco più che declamata, la sua «sostanza» essendo rimessa alle decisioni dello Stato (mediante l'attribuzione di specifiche funzioni, anche in materie di competenza concorrente delle regioni, di interesse locale) e, in minor misura, delle regioni (mediante delega di loro funzioni). «La scelta di fondo operata dal costituente, quindi, a differenza di quelle compiute in altri ordinamenti (v. per esempio la Germania), non è [stata] quella di attribuire alla regione la padronanza del sistema amministrativo locale»; ché, anzi, «come dimostra la previsione di un intervento dello Stato di ritaglio nelle materie regionali, il potere centrale è il garante di quello locale contro le regioni» (Vesperini).

Anche per gli enti locali si è assistito, in anni recenti, ad un sostanziale mutamento del «quadro» delineato dalla Costituzione del 1947. Anzitutto, le l. 142/90 e 59/97 (v., ora, gli art. 3 e 4 t.u. degli enti locali - Tuel) hanno accresciuto il potere delle regioni nell'attribuire funzioni amministrative agli enti locali (sia pure con una serie di «correttivi» — compresi rapporti diretti fra lo Stato e gli enti locali escludenti le regioni — a tutela dell'autonomia locale) e, viceversa, hanno circoscritto il potere statale di «ritagliare» funzioni regionali per attribuirle, in ragione del loro interesse locale, direttamente agli enti locali. In secondo luogo, è stata affermata una serie di principî cui lo Stato e le regioni debbono attenersi nell'intestare funzioni amministrative agli enti locali: fra gli altri, «sussidiarietà», «efficienza ed economicità», «cooperazione», «responsabilità e unicità» dell'amministrazione, «adeguatezza», «differenziazione», «copertura finanziaria e patrimoniale» dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite.

Secondo le definizioni della l. n. 59 (art. 4, 3° comma), che tornano utili anche per il seguito dell'esposizione: la «sussidiarietà» comporta «l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime» (sussidiarietà verticale), favorendo, altresì, «l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità» (sussidiarietà orizzontale); «efficienza ed economicità» determinano, fra l'altro, la «soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui»; la «cooperazione» fra Stato, regioni ed enti locali deve servire «anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea»; «responsabilità e unicità» implicano «l'attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari» ed esigono, perciò, la «identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa»; l'«adeguatezza» si riferisce alla «idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni»; la «differenziazione» consente «l'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi»; la «copertura finanziaria e patrimoniale» dei costi per l'esercizio delle funzioni conferite impone che, ogni qualvolta una funzione sia attribuita ad un ente, debba essere assicurata — nell'interesse dei cittadini — la dotazione delle risorse necessarie a svolgerle.

La potestà statutaria delle regioni, regolata dall'art. 123 Cost. (nel testo di cui all'art. 3 l. cost. 1/99), ha fra i suoi oggetti — per quanto qui interessa — «i principî generali di organizzazione e funzionamento» e la disciplina del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione.

Sulle funzioni regionali si esercitano, poi, poteri statali di «indirizzo e coordinamento» (art. 4 d.leg. 112/98) e poteri sostitutivi del governo (art. 5 d.leg. n. 112 cit.). Un limitato numero di atti amministrativi delle regioni è soggetto al controllo preventivo di legittimità di una commissione statale (art. 125 Cost.; art. 3 d.leg. 40/93). Sui risultati delle gestioni amministrative regionali si esercita il controllo della Corte dei conti (art. 3, 5° e 6° comma, l. 20/94).

La l. 142/90 e la l. 265/99 (v., ora, gli art. 6 e 7 Tuel) hanno potenziato sia la potestà statutaria, sia il potere regolamentare degli enti locali, per l'organizzazione dei loro uffici, funzioni e procedimenti.

L'esercizio delle funzioni locali è oggetto di numerosi controlli (interni ed esterni) sugli atti amministrativi, sugli organi e sulla gestione finanziaria. Fra gli altri, si ricordano: l'annullamento governativo degli atti illegittimi (art. 138 Tuel), i poteri sostitutivi del governo (art. 5 d.leg. 112/98; art. 137 Tuel), il controllo preventivo di legittimità dei comitati regionali di controllo su di un limitato numero di atti amministrativi (art. 130 Cost.; art. 126-127 Tuel); il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria dei maggiori enti locali e di quelli i cui bilanci consuntivi si chiudano in disavanzo o rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio, con esito di referto al parlamento circa gli andamenti e i risultati complessivi della finanza locale (art. 13 l. 51/82; art. 28 l. 440/87).

I.2. - *Le funzioni amministrative: la nuova disciplina.* La legge di riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione

rovescia del tutto il «principio del parallelismo» ex art. 118 Cost. La scissione tra funzione legislativa e funzione amministrativa è, anzi, predicata con riguardo non solo alle regioni, ma anche allo Stato. Secondo il nuovo art. 118, 1° comma, infatti, «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni», e ciò è da intendere, sia nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato o delle regioni, sia nelle materie di legislazione concorrente fra Stato e regioni.

Sono, quindi, in principio, i comuni ad essere i titolari di tutte le funzioni (con le connesse potestà) amministrative, statali o regionali che esse siano. I comuni, insomma, come «cuore amministrativo» della repubblica. Di qui, alcune conseguenze di non lieve portata, poiché la norma di cui si parla fissa, da una parte, una regola di distribuzione della competenza all'esercizio delle funzioni amministrative e, dall'altra (o, forse meglio, di conseguenza), una regola organizzativa.

Sotto il primo profilo, lo Stato e le regioni (non possono ma) debbono attribuire le loro funzioni amministrative agli enti locali, a meno di «spiegare» le ragioni che li consigliano di trattenere presso di sé tutte o alcune funzioni. Ma, ciò che è più importante, i comuni non possono essere «espropriati» — per così dire — di funzioni amministrative se non ricorrono esigenze di «unitario esercizio» delle funzioni ad altro livello di governo e se, nel soddisfare tali esigenze, non siano rispettate le regole della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza. Per contro, nemmeno sarebbe possibile attribuire ai comuni funzioni che non rispondano a tali regole.

Ma il principio per cui i comuni sono il «cuore amministrativo» della repubblica subisce anche altre deroghe rispetto a quelle che risultano direttamente dall'art. 118, 1° comma. Anzitutto, sembra difficile che, nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, che riflettono funzioni «indivisibili» e interessi «non frazionabili» fra soggetti istituzionali diversi, vi siano larghi spazi per competenze locali (se non nei casi classici delle competenze esercitate dal sindaco quale «ufficiale del governo» — art. 54 Tuel — ed in pochi altri casi). In secondo luogo, le regioni non possono prescindere dall'esercitare «in proprio» funzioni amministrative: quelle di programmazione, indirizzo, finanziamento e controllo che sono implicate dalla loro competenza esclusiva o concorrente e quelle che richiedono l'«unitario esercizio» a livello regionale (cfr. l'art. 3 d.leg. 112/98), come — ad esempio — il «potere estero» (art. 117, ultimo comma, Cost., nuovo testo); d'altra parte, il nuovo art. 123 Cost. prevede — come accennato — che le regioni si muniscano di una propria organizzazione amministrativa ed emanino, attraverso i loro uffici, «provvedimenti amministrativi». In terzo luogo, la necessità di assicurare organicità e coerenza all'esercizio (ovvero «l'esercizio unitario») di determinate funzioni legittima l'attribuzione di funzioni amministrative a livelli di governo (province, città metropolitane, regioni, Stato) diversi da quello comunale, secondo il principio di sussidiarietà verticale (art. 118, 1° comma). Infine, le forme più diverse di «associazione» all'esercizio di funzioni amministrative collocate a tutti i livelli di governo sono possibili alla stregua del principio di sussidiarietà orizzontale, per cui «Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale» (art. 118, 4° comma).

Sotto il secondo profilo, il nuovo art. 118, 1° comma, impone, a prima vista, che il «cuore organizzativo» delle amministrazioni centrali dello Stato e delle regioni sia costituito da strutture che non abbiano compiti di gestione diretta degli affari amministrativi, ma che si limitino ad esercitare compiti di programmazione, direzione e controllo sull'esercizio delle funzioni da esse attribuite agli enti locali; dovrebbe trattarsi, quindi, di strutture di staff, ordinate a stregua di uffici non burocratici. S'è appena detto, però, che Stato e regioni ben possono (e, anzi, in molti casi, debbono) esercitare «in proprio» determinate funzioni amministrative, cui dovranno dedicare, perciò, apposite strutture. Ne discende che la regola organizzativa dettata dalla norma ha soltanto carattere tendenziale, la sua effettiva portata essendo il risultato dell'allocazione (talora obbligata) delle funzioni amministrative effettuata dallo Stato e dalle regioni.

Come risulta da quanto s'è detto, il nuovo art. 118 recepisce una serie di principî contenuti nella l. 59/97, che diede l'avvio al c.d. terzo decentramento amministrativo, rendendoli, per così dire, indisponibili alla legislazione ordinaria. Al tempo stesso, però, esso lascia alle scelte discrezionali dello Stato e delle regioni di stabilire l'ampiezza (la qualità e la quantità) delle funzioni amministrative da intestare agli enti locali. Peraltro, questi potrebbero trovarsi — come accennato — a rivendicare funzioni loro non attribuite o, viceversa, a ricusare funzioni loro attribuite, per violazione — in entrambi i casi — dei principî di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Gli enti locali non hanno, però, nessuna tutela nei confronti né dello Stato né delle regioni, essendo consentito solo a questi soggetti di adire la Corte costituzionale per difendere la propria sfera di competenza (art. 127, nuovo testo; art. 134 Cost.). Ma v'è di più, perché, mentre la regione è legittimata ad adire la Corte costituzionale solo per difendere la propria sfera di competenza dall'invasione della legge statale (art. 127, 2° comma, nuovo testo), lo Stato può adire la corte sia quando ritenga che una legge regionale invada la propria sfera di competenza, sia quando ritenga che la legge regionale abbia comunque «ecceduto» la competenza della regione e, quindi, abbia invaso la sfera di autonomia degli enti locali (art. 127, 1° comma, nuovo testo): il che significa che lo Stato resta il tutore dell'autonomia locale nei confronti delle regioni.

Si è posta, infine, «la questione del valore da riconoscere alle leggi attualmente vigenti che allocano le funzioni amministrative ad un livello di governo diverso da quello comunale. Manterrebbero la propria efficacia o sarebbero travolte dalla nuova disciplina costituzionale? Nel primo caso, la riforma non produrrebbe effetti apprezzabili; mentre nel secondo rischierebbe di determinare un autentico terremoto istituzionale: spostando a livello comunale tutte — si badi: tutte — le competenze amministrative (in attesa di leggi che, sulla base dei nuovi presupposti costituzionali, le riallochino altrove)» (D'Atena).

Comuni, province e città metropolitane hanno «funzioni proprie», che dovrebbero essere essenziali e indiscutibili, e funzioni «conferite con legge statale o regionale» (art. 118, 2° comma, nuovo testo). Quali siano, però, le funzioni proprie è difficile dire, poiché — come il precedente art. 128 — la riforma non le individua neppure per accenni, rimettendo, invece, alla legislazione esclusiva dello Stato l'individuazione delle «funzioni fondamentali» di comuni, province e città metropolitane, oltre che di stabilire la legislazione elettorale e gli organi di governo di questi enti (art. 117, 2° comma, lett. *p*, nuovo testo). È lecito chiedersi, naturalmente, se le «funzioni proprie» dell'art. 118 si identificano con le «funzioni fondamentali» dell'art. 117, non foss'altro perché appare una *contradictio in adiecto* il dire che funzioni «proprie» di un soggetto istituzionale siano identificate da un altro soggetto del sistema, tanto più quando al primo viene contestualmente riconosciuto il potere di darsi un proprio statuto (art. 114, nuovo testo). Si potrebbe a lungo disquisire su questo tema, ma non sembra che si possa aggiungere di più alle censure che sono state sempre mosse dai commentatori alle attuali norme costituzionali sulle funzioni degli enti locali.

In ogni caso, l'attribuzione di funzioni (da parte dello Stato o delle regioni) agli enti locali porta con sé sia la «dotazione finanziaria» occorrente ad esercitarle (v. *infra*, par. II.2), sia la potestà normativa (regolamentare) per la loro organizzazione ed il loro svolgimento (art. 117, 6° comma, ultimo periodo). A rafforzare quest'ultima prerogativa degli enti locali sarebbe valsa la costituzionalizzazione del principio, contenuto nella l. 265/99, per cui «la legislazione [statale e regionale] in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principî che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa» (art. 1, 2° comma, che introduce il comma 2 *bis* nell'art. 4 l. 142/90, ora art. 1, 3° comma, Tuel); ma il principio non è stato recepito dalla legge in commento.

I.3. - (segue) *Altri temi.* Ad altri temi che coinvolgono l'esercizio di funzioni amministrative regionali e locali è possibile dedicare solo qualche accenno. Così, ad esempio, v'è una serie di funzioni amministrative che, essendo relative a materie di competenza esclusiva delle regioni (come l'agricoltura, le politiche del lavoro, le reti regionali di trasporto e di navigazione, la produzione e la distribuzione di energia in ambito regionale, le entrate extratributarie, la polizia amministrativa locale), saranno le stesse regioni a organizzare e a distribuire fra sé medesime e gli enti locali. Non è detto, poi, che questi ultimi debbano coincidere con quelli indicati dall'art. 114 Cost., nuovo testo (e, cioè, con i comuni, le province e le città metropolitane), poiché non è escluso — se ben si intende — che le regioni possano istituire «altri enti locali» (alla legislazione esclusiva dello Stato spettando di regolare «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» soltanto con riguardo ai comuni, alle province e alle città metropolitane: art. 117, 2° comma, lett. *p*; né sembra un caso che l'espressione «altri enti locali» sia stata cancellata da tutte le norme precedenti che la contenevano: art. 118, 1° e ultimo comma; art. 130, 1° comma). V'è spazio per sostenere, insomma, che la materia «altri enti locali» rientri nell'esclusiva competenza legislativa regionale, cui spetterà, perciò, di riordinare la «geografia» del governo locale sotto il profilo delle «dimensioni» dei comuni (così come delle province e delle città metropolitane), che è problema antico quanto decisivo per poter allocare le funzioni secondo criteri di «efficienza ed economicità», «adeguatezza», «copertura finanziaria e patrimoniale» dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite (v. *supra*, par. I.2). Si tratterebbe, ove così fosse, di uno dei compiti più impegnativi delle regioni e, anzi, di un compito storico, dal momento che la dimensione locale (o, meglio, localistica) dell'autonomia — con oltre ottomila comuni, seimila dei quali con meno di cinquemila abitanti, e novanta province — era, già nel 1947, superata: per ragioni funzionali (troppi i «comuni polvere» che non sarebbero stati in grado, come infatti è accaduto, di soddisfare alle esigenze delle loro collettività) e per ragioni tecnologico-finanziarie (l'organizzazione di molti servizi richiede dimensioni territoriali di area vasta ed economie di scala difficilmente realizzabili da un piccolo comune).

V'è, poi, un tema che meriterebbe uno specifico approfondimento ed al quale si può accennare con una domanda: la disciplina del procedimento amministrativo e quella dell'impiego alle dipendenze di regioni-enti locali sono oggetto di legislazione esclusiva regionale? Se si dovesse rispondere di sì, come sembra suggerire la lettura del nuovo art. 117 (del resto, le politiche del lavoro — pubbliche o private che siano — sono appannaggio esclusivo delle regioni), crolleranno come castelli di carta la l. 241/90 (nota come «la legge sulla trasparenza amministrativa») e il d.leg. 29/93 (con le sue successive modificazioni, relativo alla «privatizzazione» del pubblico impiego)?

I beni culturali sono oggetto di ben tre previsioni normative: quella dell'art. 117, 2° comma, lett. *s*), che ne rimette la «tutela» alla legislazione esclusiva dello Stato; quella dell'art. 118, 3° comma, che, sempre in materia di «tutela», manda ad una legge statale di disciplinare «forme di intesa e coordinamento» fra Stato, regioni e (probabilmente) enti locali; quella dell'art. 117, 3° comma, che fa oggetto di legislazione concorrente la «valorizzazione» dei beni. Non è difficile immaginare i conflitti che norme del genere sono destinate a innescare, onde sarà interessante seguirne l'applicazione per comprendere quale equilibrio si determinerà fra i diversi soggetti istituzionali (compresi gli enti locali) che si contendono la materia.

Alla legge statale è richiesto di prevedere «forme di coordinamento» fra Stato e regioni in materia di immigrazione e ordine pubblico. Ma non è chiaro, anche qui, in che direzione evolverà il coordinamento, che è sempre stato figura discussa e tormentata di raccordo fra Stato e regioni.

L'ultimo comma dell'art. 123, nuovo testo, fa obbligo agli statuti regionali di disciplinare il «consiglio delle autonomie locali», con l'unico vincolo di farne un «organo di consultazione» fra la regione e gli enti locali. I compiti consultivi dei consigli escludono, peraltro, che questi possano diventare organi di codecisione, come invece da più parti era stato suggerito.

Di controlli, infine, non si parla più: abrogati gli attuali art. 125, 1° comma, e 130 Cost., la materia rientra, probabilmente, nel «coordinamento della finanza pubblica», che il nuovo art. 117, 3° comma, attribuisce alla competenza della legislazione concorrente.

II.1. - *L'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali: la situazione di partenza.* L'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali è oggetto, nella Costituzione del 1947, di una norma, l'art. 119, che è stata definita «una breccia aperta, anzi una ferita nei confronti dell'autonomia della regione, così come di quella delle province e dei comuni» (Allegretti).

Quanto alle regioni, l'art. 119 prevede: *a)* una riserva di legge per la disciplina della loro autonomia finanziaria e per il coordinamento di questa «con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni» (1° comma); *b)* l'attribuzione alle regioni di «tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali» (2° comma); *c)* l'assegnazione di «contributi speciali» a singole regioni, «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole» (3° comma). Ora, che in un sistema nazionale di finanza pubblica, la finanza statale, quella regionale e quella locale debbano essere, in qualche modo, coordinate, è un'esigenza indiscutibile; solo che la norma costituzionale non dice nulla sui contenuti di questo coordinamento, salvo attribuirne la competenza allo Stato. Tanto meno sono chiari, per mancanza di parametri di riferimento, altri oggetti, come: «i bisogni» e le «funzioni normali» delle regioni; la proporzione (il dosaggio e i modi per realizzarlo) fra «tributi propri» delle regioni e «quote di tributi erariali» (*id est*: trasferimenti dal bilancio dello Stato) per lo svolgimento delle funzioni regionali. Non è affatto chiaro, perciò, «se la finanza regionale debba essere una finanza propria o una finanza di trasferimento» (Perez). E siccome, a partire dagli anni Settanta, vi è stato un processo di progressivo accentramento dell'entrata, il problema or detto «non è stato più quello di garantire l'autonomia impositiva, ma solo l'autosufficienza finanziaria» delle regioni (Perez), oltretutto a spese dello Stato; esattamente il contrario, insomma, del principio *no representation without taxation.* Soltanto negli ultimi dieci anni, prima lentamente, poi con una maggiore accelerazione, si è attuato un processo inteso a superare progressivamente il carattere derivato della finanza regionale, mediante la sostituzione dei trasferimenti statali con un complesso regime di compartecipazione delle regioni al gettito di tributi erariali (anche mediante un fondo perequativo nazionale). A ciò ha provveduto, in particolare, il d.leg. 56/00, che — al di là della sua entrata a regime nel 2013 — non sfugge alla sensazione di aver rivestito con i panni dell'autonomia fiscale «un sistema di compartecipazioni ... sul quale le regioni possono incidere poco o nulla» (Fossati).

L'autonomia finanziaria degli enti locali non è neppure menzionata nella Costituzione del 1947. Lo stesso art. 119, nello stabilire che la finanza regionale dev'essere «coordinata con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni», sembra dire che non esiste una finanza statale distinta dalla finanza locale, ma che vi è un'unica finanza «statale-locale». I riferimenti costituzionali di questa autonomia sono, perciò, del tutto generici: l'art. 128, che pone — come accennato — l'autonomia degli enti sotto una riserva di legge statale, l'art. 119, di cui appena s'è detto, e l'art. 5, che riconosce e promuove le autonomie locali (Perez).

L'autonomia finanziaria degli enti locali si è sviluppata, dunque, sulla base della legislazione statale, oggi condensata nel Tuel (art. 149-269), che delinea i caratteri e stabilisce le regole (talvolta assai minute) che fondano l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. In particolare, l'autonomia tributaria ha ricevuto un deciso impulso dall'istituzione, a partire dal 1993, dell'imposta comunale sugli immobili (Ici), mentre la contribuzione erariale ai bilanci degli enti locali è impostata, dal

1994, sulla ripartizione di un fondo ordinario, un fondo consolidato e un fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale, cui si aggiungono due fondi (uno ordinario e uno speciale) per gli investimenti.

Fra le applicazioni del principio di coordinamento della finanza pubblica, si deve ricordare, in particolare, la disciplina — nelle leggi finanziarie degli ultimi tre anni — del «patto di stabilità interno», in virtù del quale le regioni e gli enti locali «concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita [stipulato fra i paesi dell'Unione europea], impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il prodotto interno lordo» (art. 28, 1° comma, l. 448/98). Al fine di verificare la realizzazione degli obiettivi (stabiliti annualmente dal documento di programmazione economica e finanziaria), il ministero del tesoro effettua il monitoraggio mensile delle spese. Agli enti che presentano scostamenti dagli obiettivi, la conferenza Stato-regioni e la conferenza Stato-città e autonomie locali indicano, al termine di ciascun semestre, «le misure che gli enti stessi sono tenuti ad attivare per il raggiungimento degli obiettivi» (6° comma). Ove l'Italia fosse colpita dalla sanzione prevista dalla disciplina comunitaria in relazione all'accertamento di un deficit eccessivo, la sanzione stessa verrebbe «posta a carico degli enti che non hanno realizzato gli obiettivi [loro prefissati] per la quota ad essi imputabile», secondo modalità stabilite dalla conferenza Stato-regioni e dalla conferenza Stato-città e autonomie locali.

Sull'art. 119 Cost. si è fondata, inoltre, la Corte costituzionale (sent. 29/95, *Foro it.*, 1996, I, 1157) per affermare la legittimità delle norme, contenute nella l. 20/94, che hanno introdotto il controllo della Corte dei conti sui risultati delle gestioni delle amministrazioni regionali (comprese quelle delle regioni a statuto speciale).

In conclusione, «la lettura dell'art. 119 Cost. sembra suggerire che il costituente abbia volutamente lasciato al legislatore ordinario la definizione delle forme e dei confini dell'autonomia finanziaria regionale, limitandosi ad un suo mero riconoscimento. Lo stesso, d'altronde, che l'art. 128 Cost. riserva ai comuni e alle province, definiti enti autonomi nell'ambito dei principî generali fissati dalle leggi della repubblica» (Perez).

II.2. - *L'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali: la nuova disciplina.* Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario sono materie, unitamente all'armonizzazione dei bilanci pubblici, di legislazione concorrente fra Stato e regioni (art. 117, 3° comma, nuovo testo). Si deve ricordare, al riguardo, che i conti economici delle amministrazioni pubbliche formano oggetto — oltre che di «osservazione» da parte dell'Unione europea ai fini della sorveglianza sui c.d. deficit eccessivi e del rispetto del patto di stabilità e crescita — di una disciplina comunitaria che regola in dettaglio la tenuta dei conti nazionali (si tratta del «sistema europeo dei conti nazionali e regionali»-Sec95). Senza scendere in dettagli tecnici, si può dire che finanza pubblica e sistema tributario (politica di bilancio, politica monetaria, politica del debito pubblico, politica fiscale) di ciascuno Stato membro dell'Unione debbono rispondere ad un insieme di «principî e regole che vincolano sia i modi di raccolta delle risorse finanziarie, sia i modi di erogazione, sia, infine, i controlli sugli uni e sugli altri», al fine di garantire l'equilibrio finanziario che deve sostenere la crescita economica di ciascun sistema nazionale e dell'Unione nel suo complesso (della Cananea). Ne discende che la legislazione concorrente statale-regionale in materia di finanza pubblica è largamente condizionata dal potere comunitario e, in ultima analisi, dall'interdipendenza delle economie nazionali; con l'ulteriore conseguenza che l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, cui è dedicato il nuovo art. 119 Cost., deve muoversi anch'essa entro i rigorosi confini derivanti dal vincolo comunitario, che è, a sua volta, parte integrante della costituzione materiale interna. Di qui, l'importanza e l'utilità dell'aver coinvolto le regioni, attraverso la legislazione concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», nelle decisioni nazionali che richiedono il massimo di condivisione dei comportamenti (amministrativi e di spesa) necessari al rispetto dei «parametri comunitari».

Ciò detto, la norma più importante del nuovo art. 119 è quella del 4° comma, dove si legge che le risorse economiche (finanziarie e patrimoniali) di regioni ed enti locali debbono consentire di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche» che a ciascun ente sono attribuite. Queste risorse sono composte da «tributi ed entrate propri», che gli enti sono legittimati ad istituire «in armonia con la Costituzione» e «secondo i principî di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (ma, in realtà, nel rispetto, in primo luogo, del vincolo comunitario); da quote del gettito di tributi erariali riferibile al territorio di ciascun ente; dai trasferimenti statali a carico di un «fondo perequativo» destinato ai territori «con minore capacità fiscale per abitante».

Il «finanziamento integrale» delle funzioni pubbliche attribuite a ciascun ente ha, come primo effetto, la costituzionalizzazione del principio — contenuto nella l. 59/97 — per cui il conferimento di funzioni a regioni ed enti locali dev'essere sempre accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie ad esercitarle. In secondo luogo, esso comporta la fissazione di regole certe sulla distribuzione fra Stato, regioni ed enti locali dell'onere di reperimento delle risorse; al che sono deputati la legge statale, per la fissazione dei principî di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e la legge regionale, cui spetta di disegnare il sistema tributario regionale, comunque nel rispetto di uno «zoccolo» di autonomia (tutto da costruire) degli enti locali nello «stabilire ed applicare tributi ed entrate propri» (onde non è chiaro se e quanto la finanza regionale e la finanza locale rispondano alle regole della «finanza propria», piuttosto che a quelle della finanza di trasferimento; né si capisce in che misura l'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale metterà nel nulla l'attuale sistema di finanza regionale). In terzo luogo, l'attuazione del principio di «finanziamento integrale» delle funzioni attribuite non può prescindere dall'esercizio di controlli sull'economica ed efficiente gestione dei poteri di entrata e di spesa, sia a garanzia dei cittadini, in quanto contribuenti e utenti dei servizi resi dagli enti, sia a garanzia delle regioni (e, naturalmente, dello Stato) che sosterranno gli oneri per il finanziamento del «fondo perequativo». È difficile, però, che tutte queste esigenze possano essere soddisfatte mediante l'esercizio delle distinte potestà legislative che, in materia di finanza pubblica e sistema tributario, sono intestate a Stato e regioni (dall'art. 117 Cost., nuovo testo), nonché sulla base del generico riconoscimento a regioni-enti locali dell'«autonomia finanziaria, di entrata e di spesa» (art. 119, 1° comma, nuovo testo, iterato, per aspetti diversi, dal 2° comma [«hanno risorse autonome»] e dal 6° comma [«hanno un proprio patrimonio»]). Si tratta, infatti, di esigenze che rinviano ad alcuni «nervi scoperti» della riforma costituzionale: l'istituzione della «camera delle regioni», come luogo di dibattito e di decisione politico-legislativa in fatto di rapporti, anche finanziari, centro-periferia (Cerulli Irelli); la riforma della Corte costituzionale e dei meccanismi di accesso al giudizio di costituzionalità; la riforma dell'attuale art. 81 Cost., che dovrebbe diventare il fulcro della nuova organizzazione finanziaria della repubblica (dipartimento per le riforme istituzionali), anche se l'art. 119, 6° comma, nuovo testo, offre un'anticipazione interessante laddove stabilisce — per un verso — che le regioni e gli enti locali «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento» e — per altro verso — che lo Stato non assume alcuna garanzia per i prestiti da essi contratti.

Un ulteriore aspetto interessante dell'art. 119 Cost., nuovo testo, è costituito dalla previsione di «risorse aggiuntive» e di «interventi speciali», a carico dello Stato e in favore di «determinati» enti locali e regioni, per una serie di finalità (la promozione dello sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali, l'effettivo esercizio dei diritti della persona, «scopi diversi dal normale esercizio» delle funzioni ordinarie) che comprendono, in realtà,

tutti i possibili campi di intervento pubblico nell'economia e nella società e che configurano, perciò, una competenza generale e «innominata» dello Stato su tutto l'arco delle materie che gli sarebbero precluse (perché di esclusiva competenza regionale) o che esso dovrebbe curare in regime di legislazione concorrente; con il che, la portata della disposizione sostanzialmente non si discosta (a parte il suo riferimento anche agli enti locali) da quella dell'attuale art. 119, 3° comma, Cost., rispetto al quale, anzi, la nuova norma legittima lo Stato non solo ad erogare risorse finanziarie, ma anche ad eseguire interventi diretti.

L'art. 119 va, poi, collegato con altre due norme. La prima è l'art. 117, 2° comma, Cost., nuovo testo, che attribuisce alla legislazione esclusiva statale sia la «perequazione delle risorse finanziarie» (lett. *e*), sia la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lett. *m*). Come è stato osservato, «la duplice attribuzione presuppone che, per poter determinare e quindi garantire livelli minimi di prestazione su tutto il territorio nazionale, occorra disporre del potere di perequare fra le risorse finanziarie degli enti territoriali; di converso, presuppone che in tanto ha senso attribuire un potere di perequazione alla legge statale in quanto lo si funzionalizzi non ad una astratta eguaglianza fra enti ma alla garanzia di pari godimento della base minima dei diritti a prestazione pubblica da parte di tutti i cittadini, secondo quanto richiesto dalla parte prima della Costituzione» (dipartimento per le riforme istituzionali).

La seconda norma è quella del nuovo art. 120, 2° comma, il quale prevede il potere del governo di sostituirsi ad «organi» di regioni ed enti locali, fra l'altro, quando lo richiede «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», vale a dire il raggiungimento e il mantenimento degli standard stabiliti con legge dello Stato (art. 117, 2° comma, lett. *m*, nuovo testo). Si tratta di un «potere estremo» del governo, che presuppone l'accertamento di una situazione in cui la regione o l'ente locale hanno dimostrato l'assoluta inadeguatezza a svolgere (almeno) le «funzioni essenziali» loro attribuite: il che può accadere, dato il sistema delineato dal nuovo art. 119, per l'incapacità dell'ente di ripartire le risorse fra le diverse funzioni in modo da «finanziare integralmente le funzioni pubbliche [ad esso] attribuite» e rispettare, ad un tempo, gli standard dei servizi dovuti ai cittadini. In ogni caso, per accertare i presupposti che legittimano l'esercizio dei poteri sostitutivi e, in particolare, il mancato raggiungimento degli standard, sarebbe necessario un complesso sistema di controlli, in grado di verificare l'economicità nell'impiego delle risorse, l'efficienza degli apparati preposti all'erogazione dei servizi, la qualità dei risultati conseguiti; e dovrebbe trattarsi non solo di controlli interni alle amministrazioni, ma soprattutto di controlli esterni, svolti da un organo indipendente e neutrale, a garanzia di tutti i soggetti dell'ordinamento (ad esempio, da una rinnovata Corte dei conti, «partecipata» e «condivisa» da enti locali, regioni e Stato). Senonché, la materia dei controlli è, come detto, uno dei tabù del nuovo testo costituzionale, che li esorcizza semplicemente ... non parlandone.

Per finire, non sembrano escluse sovrapposizioni fra i presupposti che legittimano — ex art. 120, 2° comma, Cost., nuovo testo — l'esercizio di poteri sostitutivi del governo e quelli che consentono (o, forse, impongono) — ex art. 119, 5° comma, nuovo testo — l'intervento straordinario dello Stato a favore di determinate regioni ed enti locali.

Nota bibliografica

Sugli art. 117 e 118 Cost., v., anche per ulteriore bibliografia, VESPERINI, *Le regioni e gli enti locali*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da S. CASSESE, *Diritto amministrativo generale*, Milano, 2000, II, 1644 ss. (da quest'opera sono tratte le citazioni del par. II.1); ID., *I poteri locali*, Roma, 1999, I, 292 ss.

La citazione di D'Atena, riportata al par. I.2, è tratta da ISTITUTO DI STUDI SULLE REGIONI, *La riforma dell'ordinamento regionale*, Atti del seminario di Roma, 29 settembre 2000, Roma, s.d., 33. Sulle questioni aperte dalla riforma costituzionale a riguardo delle autonomie regionali e locali, oltre al volume appena cit., v. BERTI-DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del convegno di Roma, 9 gennaio 2001, Milano, 2001.

Sull'arretratezza, già all'entrata in vigore della Costituzione del 1947, dell'organizzazione comunale e provinciale, cfr. M.S. GIANNINI, *I pubblici poteri nello Stato pluriclasse*, in *Studi in memoria di Salvatore Satta*, Padova, 1982, 598; ID., *Nubi sulla riforma dei poteri locali*, in *Confronti*, 1985, fasc. 4, 20; ID., *L. 142/90: una mezza riforma*, in *Riv. trim. scienza ammin.*, 1992, fasc. 2, 41; v. pure DESIDERI, *Il regionalismo di Giannini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1153 ss.

Sulla «garanzia» dell'autonomia locale nei confronti delle leggi statali, introdotta dalla l. 265/99, cfr. VANDELLI, *Commento all'art. 1*, in VIGNERI-RICCIO (a cura di), *Nuovo ordinamento degli enti locali e «status» degli amministratori*, Rimini, 1999, 41 ss.

Sull'art. 119 Cost., v. ALLEGRETTI, in AA.VV., *Le regioni, le province, i comuni*, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, Bologna-Roma, 1985, *sub* art. 119, 337 ss. In generale, sulla disciplina attuale della finanza pubblica, v. PEREZ, *La finanza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, cit., *Diritto amministrativo generale*, Milano, 2000, I, 533 ss. (da quest'opera sono tratte le citazioni del par. II.1).

Sul principio *no representation without taxation* (in quanto speculare al *no taxation without representation*), v. S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 284 s.

La citazione di Fossati riportata al par. II.1 è tratta da *L'Italia e il federalismo*, in *Economia pubbl.*, 2001, fasc. 1, 29. Sulle problematiche del federalismo fiscale, v., altresì, anche per ulteriore bibliografia, VISCA, *Le nuove disposizioni sul federalismo fiscale*, in *Giornale dir. amm.*, 2000, 435 ss.; ARACHI-ZANARDI, *Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti*, in L. BERNARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2000*, Bologna, 2000, 157 ss.

Sul Sec95 v. SIESTO, *La contabilità nazionale italiana*, Bologna, 1996; DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, 88 (donde la citazione riportata al par. II.2); MALIZIA, *Nuovi strumenti per l'analisi del settore «non market» dell'economia in applicazione del Sec95: esperienze recenti e sviluppi futuri*, in ISTAT. QUARTA CONFERENZA NAZIONALE DI STATISTICA (Roma, 11-13 novembre 1998) - WORKSHOP: *Valenza innovativa del Sec95* (dattiloscritto); CASINI BENVENUTI (a cura di), *Il nuovo sistema dei conti economici nazionali e regionali Sec95*, Milano, 2000.

Le citazioni di cui al par. II.2 si riferiscono, nell'ordine, a CERULLI IRELLI, *Intervento introduttivo*, in ISTITUTO DI STUDI SULLE REGIONI, cit., 3; DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Legge di bilancio e art. 81 Cost.*, Roma, 2001; ID., *Questioni aperte sul federalismo*, Roma, 2001, 50.

GAETANO D'AURIA

VII

Testi costituzionali a confronto

Titolo V

Le Regioni, le Province, i Comuni

TESTO VIGENTE	NUOVO TESTO RISULTANTE DALLA LEGGE COSTITUZIONALE APPROVATA A MAGGIORANZA ASSOLUTA DALLE DUE CAMERE IN SECONDA LETTURA (Delibera Camera dei deputati del 28 febbraio 2001 e Senato della Repubblica dell'8 marzo 2001)
ART. 114	
La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.	La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principî fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.
ART. 115	
Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principî fissati nella Costituzione.	(abrogato)
ART. 116	
Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.	Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principî di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

TESTO VIGENTE	NUOVO TESTO
ART. 117	
La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.	La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *a*) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; *b*) immigrazione; *c*) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; *d*) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; *e*) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; *f*) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; *g*) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; *h*) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; *i*) cittadinanza, stato civile e anagrafi; *l*) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; *m*) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; *n*) norme generali sull'istruzione; *o*) previdenza sociale; *p*) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; *q*) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; *r*) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; *s*) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione;

TESTO VIGENTE	NUOVO TESTO	TESTO VIGENTE	NUOVO TESTO
	ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principî fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.		esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.	Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *h*) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.
	ART. 118		
Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse	Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province,		ART. 119
		Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.	I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principî di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principî generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

TESTO VIGENTE	NUOVO TESTO
ART. 120	
La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni. Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni. Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.	La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.
ART. 121	
Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente. Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere. La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni. Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.	(non modificato)
ART. 122	
Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principî fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.	(non modificato)
Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.	
ART. 123	
Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principî fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.	Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principî fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi. In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.
ART. 124	
Un Commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, sopraintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.	(abrogato)
ART. 125	
Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il con-	Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

TESTO VIGENTE	NUOVO TESTO
trollo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale. Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.	
ART. 126	
Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica. Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.	(non modificato)
ART. 127	
Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati. Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza.	Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.
ART. 128	
Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principî fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.	(abrogato)
ART. 129	
Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento.	(abrogato)
ART. 130	
Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione.	(abrogato)
ART. 131	
Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna.	(non modificato)

TESTO VIGENTE

ART. 132

Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

NUOVO TESTO

Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

ART. 133

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

(non modificato)

ULTERIORI DISPOSIZIONI DELLA LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 10

1. Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

ART. 11

1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

GUIDA AL DIRITTO
Il Sole 24 ORE
SETTIMANALE DI DOCUMENTAZIONE GIURIDICA

Riforme costituzionali

Il federalismo che verrà/2

I principi, le nuove competenze legislative, l'autonomia finanziaria, e il sistema dei controlli: la "radiografia" dei nostri esperti al testo di legge costituzionale all'esame degli elettori il 7 ottobre prossimo

GLI SPECIALI

Inserto a Guida al Diritto n. 33 - 1 settembre 2001

LE NOVITÀ

I significati giuridici del primo referendum costituzionale nella storia della Repubblica italiana

ADDIO ALLE BICAMERALI CON IL VOTO DEL 7 OTTOBRE: VIA ORDINARIA PER LA REVISIONE COSTITUZIONALE

Tutti lo vogliono anche se i motivi di tanta attesa sono diametralmente opposti. Comunque vada la consultazione avrà un effetto: la vittoria dei «sì» decreterà l'entrata in vigore della riforma, l'affermazione dei «no» manterrà il regime vigente

■ **di Giuseppe Busia**

Ancora non si conosce quale potrà essere l'esito del referendum richiesto sia dai fautori che dai detrattori della riforma del titolo V della Costituzione e adesso fissato dal Governo per il prossimo 7 ottobre. E quindi non si può prevedere se le rilevantissime modifiche costituzionali approvate dal Parlamento sul finire della scorsa legislatura entreranno veramente in vigore (per ora sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale a soli fini notiziali).

Tuttavia, una cosa è certa: il percorso seguito per arrivare a questa riforma è destinato a lasciare un segno profondo nella storia costituzionale del nostro Paese, anche indipendentemente dall'esito della consultazione popolare.

Ciò, non solamente perché per la prima volta in più di cinquant'anni i cittadini sono chiamati a votare secondo le procedure previste dall'articolo 138 della Costituzione, schierandosi per il sì o per il no rispetto a una revisione della nostra Carta fondamentale.

Ma anche - e soprattutto - per altre due ragioni: innanzi tutto, perché tale percorso ha rappresentato una chiara rivincita delle procedure «ordinarie» di revisione costituzionale sulle tante «speciali», inventate in questi anni dal Parlamento nel tentativo di arrivare alla più volte promessa Grande riforma.

E, in secondo luogo, perché nel suo iter possono essere individuati molti degli elementi necessari a spiegare alcuni dei limiti più evidenti della revisione appena approvata, e in particolare il fatto che in essa non sia stata inserita alcuna disciplina sulla «Camera delle regioni» o «delle autonomie».

Così - prescindendo dal fatto che il progetto sottoposto agli elettori, pur con i suoi profondi limiti e le sue evidenti lacune, rappresenta senza dubbio la più rilevante modifica della nostra Costituzione finora approvata dal Parlamento - conviene soffermarsi sui profili "nascosti" della revisione. Profili, questi, che dimostrano ancora una volta come ogni riforma, specie quando assume carattere costituzionale, produce effetti che vanno anche al di là dei suoi contenuti formali.

Abbandonata la via delle Bicamerali per le riforme - Innanzi tutto, dunque, il ritorno alle procedure ordinarie di modifica della Carta fondamentale.

Mentre le ultime legislature erano nate e si erano concluse sotto il segno delle diverse Commissioni bicamerali, create nel presupposto che il procedimento di revisione previsto dall'articolo 138 della Costituzione non fosse adatto per giungere alla riforma sperata. O, addirittura, che proprio tale procedimento - a causa della sua particolare conformazione - fosse il vero responsabile dei ripetuti fallimenti di riforma.

Col voto sul nuovo titolo V della Costituzione, è invece arrivata la dimostrazione definitiva che la procedura di revisione scritta dai Costituenti può essere utilizzata con successo per le finalità per le quali era stata pensata. E, quindi, che la riuscita o il fallimento dei tentativi di riforma pos-

SOMMARIO

I principi generali - Malgrado i difetti si va nella giusta direzione..... pag. VIII

Le competenze normative - Ampliate le competenze normative delle regioni..... pag. X

Le competenze amministrative - Funzioni amministrative: ruolo da chiarire per i comuni..... pag. XIII

Controlli e potere sostitutivo - Lo Stato perde il controllo preventivo..... pag. XVI

La rappresentanza in Parlamento - Le ombre sul futuro della seconda Camera federale..... pag. XX

** Il precedente inserto con il testo della legge costituzionale è stato pubblicato su «Guida al Diritto» n. 25/2001*

LE NOVITÀ

sono essere attribuiti solo in minima parte alla conformazione delle procedure di revisione, e vanno invece fatti risalire alle tante ragioni per le quali le forze politiche riescono o non riescono a trovare un accordo sulle regole poste alla base della convivenza comune.

D'altra parte, già con alcuni altri significativi passaggi della scorsa legislatura si erano potuti scorgere i segni di tale imminente mutamento di umore.

Innanzi tutto, con l'ennesimo fallimento di una Commissione bicamerale per le riforme - quella presieduta dall'on. D'Alema - la quale, pur dopo il suo lungo percorso cominciato con la sua istituzione mediante legge costituzionale 1/1997, aveva visto naufragare i suoi disegni riformatori nel bel mezzo di un iter (alternativo a quello dell'articolo 138) costruito a bella posta per giungere alla tanto attesa Grande riforma. Successivamente, con l'approvazione di alcune piccole ma importanti modifiche alla nostra Carta fondamentale, grazie alle procedure fissate in Costituzione nel '48.

Il riferimento è, naturalmente, all'introduzione dell'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto ordinario (legge costituzionale 2/1999, poi estesa anche a quelle speciali con la legge costituzionale 2/2001), alle modifiche sul giusto processo (legge costituzionale 2/1999), e alla creazione della Circoscrizione estero e di un contingente di parlamentari *ad hoc* per rendere effettivo il diritto di voto degli italiani all'estero (leggi costituzionali 1/2000 e 1/2001: si veda «Guida al Diritto» n. 40/2000).

Anche di fronte a tali sviluppi, i più critici nei confronti delle procedure di revisione dettate dai costituenti, continuavano a insinuare il dubbio che l'iter previsto dall'articolo 138 potesse essere utilmente adoperato per revisioni molto puntuali e circoscritte, mentre non sarebbe stato adatto per progetti di riforma più organici e complessivi, quali quelli che si immaginava di dover approvare.

La svolta è dunque venuta proprio con la riforma su cui si sta per tenere il referendum, dato che questa - al di là dei giudizi critici che possono essere dati di essa, e delle lacune che, come si vedrà in seguito, la stessa presenta - interessa sostanzialmente un intero titolo della nostra Carta fondamentale e - in caso di definitiva approvazione - è destinata a incidere profondamente sull'assetto della nostra forma di Stato.

Il primo referendum costituzionale della storia repubblicana - Le modalità con cui si è giunti ad approvare la riforma del titolo V della nostra Carta fondamentale meritano inoltre di essere analizzate perché - come accennato - per la prima volta

> ***La procedura di revisione può essere applicata con successo nelle finalità per le quali era stata pensata***

nella storia repubblicana, si arriverà allo svolgimento di un referendum costituzionale.

Una consultazione - quella del prossimo ottobre - che lascia però aperti numerosi interrogativi, soprattutto per il fatto di essere stata richiesta da schieramenti diversi per fini diametralmente opposti. Ciò, con l'ovvia conseguenza di ingenerare molta confusione nei cittadini, e così, in qualche modo, di creare diversi problemi nell'interpretazione da dare al risultato elettorale.

Facciamo dunque un passo indietro per ricostruire l'accaduto.

Prima, però, è utile ricordare che le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali devono essere votate da ciascun ramo del Parlamento con due successive deliberazioni a un intervallo non minore di tre mesi l'una dall'altra. E che nella seconda votazione devono essere approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ognuna delle Camere. Se però nel secondo passaggio in assemblea non si ottiene la maggioranza dei due terzi dei componenti, entro tre mesi un quinto dei membri di ciascuna Camera, cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali possono richiedere che sul progetto di legge approvato dal Parlamento venga svolto un referendum popolare (articolo 138 della Costituzione).

Sul finire della scorsa legislatura, in un clima politico ormai surriscaldato dall'imminente campagna elettorale, si era arrivati al voto sulla riforma nel bel mezzo di un'aspra contrapposizione fra i due principali schieramenti.

E così, la revisione più importante della nostra storia repubblicana è stata votata da una maggioranza piuttosto ristretta. Comunque, ben inferiore ai due terzi richiesti per evitare la consultazione popolare.

Se a chiedere il referendum è anche la maggioranza che ha votato la riforma - Prescindendo qui da ogni considerazione sui rischi legati all'idea di riforme costituzionali approvate da maggioranze estremamente risicate, specie in un contesto istituzionale caratterizzato da una legge elettorale avente una larga componente maggioritaria, all'esito del voto del marzo scorso era dunque possibile, per i soggetti sopra indicati, chiedere lo svolgimento di una consultazione attraverso la quale i cittadini sarebbero stati chiamati a pronunciarsi a favore o contro la riforma. Niente di strano, allora, nel fatto che determinate forze politiche abbiano ritenuto di chiedere lo svolgimento di tale referendum. E - lasciando da parte gli aspetti di colore della vicenda - neanche che questo sia avvenuto a tempo di record, immediatamente dopo il voto parlamentare. Ben prima, dunque, dei tre mesi previsti come limite

LE NOVITÀ

IL TORMENTATO CAMMINO VERSO IL FEDERALISMO

9 marzo 1999	❑ A quasi un anno di distanza dal fallimento della Commissione bicamerale per le riforme presieduta dall'on. D'Alema, il ministro per le riforme, Giuliano Amato, presenta e fa approvare dal governo - presieduto dallo stesso D'Alema - un disegno di legge che riprende, pur con rilevanti modifiche, una parte dei testi che erano scaturiti dalla Bicamerale. Resta fuori la parte relativa all'istituzione della Camera delle regioni.
14 aprile 1999	❑ Il disegno di legge comincia il suo iter parlamentare con la discussione generale presso la Commissione Affari costituzionali della Camera, che si concluderà il 27 maggio, con la costituzione di un comitato ristretto incaricato di predisporre un testo base.
11 novembre 1999	❑ Dopo un iter piuttosto travagliato, la Commissione Affari costituzionali approva il testo. Lega e Forza Italia votano contro, mentre An decide di abbandonare l'aula in segno di protesta. Anche nella maggioranza il giudizio non è unanime: Sdi e Comunisti italiani non rinunciano infatti al voto contrario.
12 novembre 1999	❑ Inizia la discussione generale nell'Assemblea della Camera, anche se da subito cominciano i primi rinvii e i tempi si allungano. Si arriva così al 6 luglio del 2000, quando la Conferenza dei capigruppo decide di far ultimare all'Assemblea l'esame del disegno di legge immediatamente dopo la pausa estiva.
26 settembre 2000	❑ Finalmente arriva l'approvazione in prima lettura da parte della Camera. La maggioranza vota abbastanza compatta per il sì, mentre la Casa delle libertà, per protesta, decide di non partecipare al voto e abbandona l'aula. Undici i voti contrari, attribuibili al Partito della rifondazione comunista.
20 ottobre 2000	❑ Giunto il testo al Senato, comincia l'esame da parte della Commissione affari costituzionali di tale assemblea in un clima che subito si surriscalda a causa degli oltre 1000 emendamenti presentati dalla Casa delle libertà. La svolta arriva con la riunione della Conferenza dei capigruppo il 7 novembre successivo, quando viene deciso di portare il disegno di legge all'approvazione dell'Aula.
17 novembre 2000	❑ Anche il Senato approva il testo in prima lettura con il voto favorevole della maggioranza e con l'abbandono dell'Aula da parte dell'opposizione in segno di dissenso.
28 febbraio 2001	❑ Tornato il testo a Montecitorio, si giunge alla seconda lettura in un clima infuocato dalle polemiche sull'opportunità di arrivare alle riforme costituzionali a colpi di maggioranza. Il disegno di legge viene approvato con 316 voti a favore, sei astenuti e 12 contrari, e con la mancata partecipazione alle votazioni da parte della Casa delle libertà, pur presente in Aula.
8 marzo 2001	❑ Il Senato conclude l'iter parlamentare della riforma approvandone il testo in via definitiva. La Casa delle libertà non partecipa al voto.
13 marzo 2001	❑ All'indomani della pubblicazione della legge in Gazzetta ai fini esclusivamente notiziali, la Casa delle libertà deposita presso la Corte di cassazione le firme dei propri senatori per chiedere lo svolgimento di un referendum costituzionale al fine di bloccare la riforma. Anticipa così di poche ore l'analoga richiesta dei senatori dell'Ulivo, che chiedono lo svolgimento del medesimo referendum con un intento, però, diametralmente opposto: quello di confermare col voto popolare la riforma appena approvata.
7 ottobre 2001	❑ Per la prima volta nella storia repubblicana gli elettori saranno chiamati a pronunciarsi in un referendum costituzionale secondo il dettato dell'articolo 138 della Costituzione. (Il quesito sottoposto agli elettori avrà questo tenore: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente le modifiche del titolo quinto della parte seconda della Costituzione approvato dal Parlamento e pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" del 12 marzo 2001?») Se prevarranno i sì la riforma entrerà definitivamente in vigore, in caso contrario si tornerà al testo della Carta oggi vigente. Un ultimo elemento da tenere ben presente: a differenza di quanto accade per i referendum abrogativi, non è richiesto alcun quorum di partecipazione, per tale ragione, il referendum sarà comunque valido, indipendentemente dal numero di elettori che si recheranno alle urne.

dalla Costituzione.

Gli interrogativi cominciano invece a sorgere non appena si guarda ai soggetti che hanno presentato le richieste.

Subito dopo l'approvazione da parte delle Camere si è infatti realizzata una vera e propria gara fra le due coalizioni maggiori al fine di arrivare per primi a raccogliere le firme necessarie alla richiesta. Una gara che ha visto quindi confrontarsi le forze che avevano approvato la riforma e quelle che invece si erano opposte a essa, arrivando addirittura ad abbandonare l'aula in segno di protesta.

Ebbene, come si è accennato, la procedura di revisione delineata dall'articolo 138 prevede la consultazione popolare come solo eventuale. Ciò significa che, anche nell'ipotesi in cui non si raggiunga la maggioranza dei due terzi, se nessuno dei soggetti legittimati chiede il referendum entro il termine dei tre mesi, la legge votata dal Parlamento entra direttamente in vigore. Da ciò si evince con chiarezza il valore oppositivo che i costituenti avevano voluto dare a tale consultazione, immaginandola come una garanzia a tutela delle minoranze, alle quali sarebbe stato possibile appellarsi al popolo per evitare che la Carta fondamentale venisse modificata senza il consenso della maggioranza dei cittadini.

I rischi legati a uno scivolamento verso approdi plebiscitari - Ecco dunque la stranezza della richiesta di un referendum il cui unico effetto può essere quello di bloccare la riforma, da parte delle forze politiche che l'avevano appena approvata. È dunque chiaro che le ragioni di un simile comportamento possono essere trovate solamente analizzando i fatti dal punto di vista politico e non solo da quello degli effetti strettamente giuridici. È infatti solo in tale prospettiva che diventa possibile scorgere quasi una trasformazione del referendum rispetto al disegno originario dei costituenti. O, almeno, l'emersione di nuovi significati rispetto a quelli pensati nel '48.

Sebbene infatti - come detto - sia la prima volta che si arriva allo svolgimento di tale tipo di consultazione, essa ha una lunga storia di tentativi e ipotesi di riforma che hanno portato a renderne possibile un suo uso in chiave approvativa delle riforme votate dal parlamento. Le radici di un simile mutamento vanno probabilmente cercate nel cammino a cui si è accennato più sopra e di cui il referendum del prossimo ottobre segna appunto un passaggio assolutamente decisivo. Come accennato, infatti, ripercorrendo i tentativi di riforme realizzati negli ultimi anni ci si imbatte in

> ***Ci saranno certamente diversi problemi di interpretazione sul risultato della prossima consultazione***

numerose procedure «speciali» rispetto a quella dell'articolo 138. Procedure non solo caratterizzate dall'istituzione di Commissioni bicamerali aventi la funzione di elaborare progetti organici di riforma, ma anche - almeno per quanto attiene agli ultimi tentativi - dalla previsione che dopo il voto parlamentare i progetti di riforma sarebbero dovuti essere sottoposti a un referendum costituzionale non già facoltativo (come appunto quello previsto dall'articolo 138), bensì obbligatorio. Una consultazione, quindi, nei fatti chiesta e voluta dalla stessa maggioranza che aveva ideato la procedura speciale e che immaginava di approvare le modifiche costituzionali che nei fatti non sono mai arrivate in porto. Una consultazione, dunque, per molti aspetti analoga e precorritrice rispetto al referendum costituzionale «ordinario», curiosamente chiesto dagli stessi attori che hanno approvato la riforma in parlamento.

Ciò, con tutti i pericoli legati a tale impostazione, che rischia di trasformare il referendum in un plebiscito a favore o contro la maggioranza parlamentare che ha approvato la riforma. Un rischio, questo, tutt'altro che trascurabile, e che non è stato del tutto fugato neanche nel caso della consultazione del prossimo ottobre, nonostante il fatto che, fra la richiesta di referendum e il suo svolgimento, siano intervenute le elezioni politiche e il conseguente rovesciamento di posizioni fra maggioranza e opposizione.

Certo, proprio in ragione di tali mutamenti, in questo caso il referendum, pur nato sotto una poco apprezzabile ombra plebiscitaria, ha potuto mostrare comunque il suo valore di garanzia a tutela delle minoranze, allorché l'attuale maggioranza di governo sembrava restia a voler favorire il completamento dell'iter riformatore cominciato nella scorsa legislatura. Tuttavia, resta il fatto di uno stravolgimento del significato della consultazione popolare, che porterà inevitabilmente gli elettori a pronunciarsi non solo sull'oggetto specifico del quesito - come sarebbe giusto, e come immaginavano i costituenti, in considerazione del rilievo assunto da ogni legge costituzionale - ma anche sulle forze politiche che si sono schierate a favore o contro la stessa.

Possibili dubbi sull'interpretazione del voto - L'esistenza di un «quesito implicito» (legato alle forze politiche che si schierano da una o dall'altra parte) a fianco a quello esplicito (costituito dal testo della legge di revisione), non crea perplessità solamente per un generico travisamento di alcune delle più importanti garanzie costituzionali. Ma fa sorgere immediati problemi anche nell'interpretazione dei risultati elettorali.

Per quanto attiene alla consultazione del prossimo ottobre, ad esempio,

la grande maggioranza delle forze politiche che si sono opposte alla riforma e si sono per tale motivo pronunciate per il no, lo hanno fatto - almeno stando alle loro proclamazioni - non per salvaguardare l'attuale testo della Costituzione, ma perché desiderose di una riforma ancora più incisiva nella direzione di un assetto federale dello Stato.

Ebbene, paradossalmente, se gli elettori dovessero seguire le loro indicazioni, il voto avrebbe l'effetto immediato di bloccare la più rilevante riforma in senso "federalista" che sia mai stata votata in Italia; e di ritornare così al testo costituzionale del '48, sicuramente meno generoso nei confronti delle autonomie territoriali.

E in questo caso, come dovrebbe essere interpretato tale voto - Cosa potrebbe spingere a ritenere che i no scritti sulla scheda siano effettivamente la bocciatura per una riforma troppo timida e non invece un chiaro pronunciamento a favore dell'assetto maggiormente centralista oggi vigente?

Quesiti, questi, inevitabilmente destinati a rimanere senza risposta, proprio a causa delle inevitabili ambiguità insite in ogni voto che sposti il suo oggetto dal quesito formale a un più generico giudizio sul comportamento di questa o quella formazione politica.

Per concludere sul punto, si può dunque affermare che, mentre, per i caratteri che si sono appena illustrati - la sua richiesta anche da parte dei fautori della riforma - il referendum del 7 ottobre è figlio del lungo cammino di dibattiti sulle riforme spesso inconcludenti che ha caratterizzato gli ultimi anni. Per quanto invece si è visto in ordine alla procedura di cui rappresenta la conclusione - quella prevista dall'articolo 138 della Costituzione - esso segna invece una rottura rispetto a essi e ai ripetuti tentativi di giungere a una riforma della nostra Carta fondamentale attraverso procedure da utilizzare una tantum, e incentrate sull'esistenza di speciali Commissioni bicamerali.

Si fa sentire la mancanza di una Camera delle regioni - Conviene infine fare almeno un cenno agli elementi della riforma che, anche a causa della procedura seguita, non sono entrati a far parte del progetto di revisione su cui gli elettori saranno chiamati a pronunciarsi nella prima domenica di ottobre. Il riferimento, come si è accennato, è principalmente alla Camera delle regioni o, come alcuni preferiscono dire, «delle autonomie», con riferimento anche agli enti territoriali infra-regionali. Eh sì, l'articolato approvato sul finire della scorsa legislatura presenta la sua più grave lacuna probabilmente proprio per quanto attiene alla mancata istituzione di un ramo del

> ***Il rischio è quello di un plebiscito a favore o contro la maggioranza che ha approvato il progetto***

Parlamento in cui i rappresentanti degli enti territoriali possano incontrarsi per convenire insieme sulle scelte generali del Paese. Un organo nel quale le autonomie, invece di limitarsi a esercitare tutti i poteri in casa propria, abbiano la possibilità di riunirsi per discutere fra loro e poi decidere insieme. Eventualmente a maggioranza, senza che ognuna possa porre il proprio veto. Una sede, quindi, in cui esse siano in qualche modo costrette a trovare un accordo complessivo e coerente, anche per quanto attiene alla ripartizione delle diverse risorse, senza abbandonare le unità territoriali volta a volta più deboli (non sono infatti sempre le stesse per ogni profilo) a sé stesse o a uno Stato nel frattempo svuotato di poteri e risorse.

Ciò, anche senza voler considerare i benefici che un simile organismo sarebbe in grado di portare sia per quanto attiene ai problemi e alle incongruenze di un bicameralismo eccessivamente paritario, sia per ciò che riguarda l'individuazione di soluzioni ragionevoli per coinvolgere anche le autonomie territoriali nella scelta dei giudici della Corte costituzionale.

Tuttavia, occorre però anche soggiungere che la creazione di tale Assemblea, pur necessaria, non sarebbe stata sufficiente a completare in misura adeguata il quadro istituzionale, specie in considerazione della sua sempre più evidente dinamicità. A tal fine, sarebbe sicuramente auspicabile l'individuazione anche di altre sedi, magari semplicemente virtuali, da attivare quando sono utili attraverso particolari procedure. Sedi, in cui i diversi enti territoriali possano riunirsi per decidere ogni qualvolta i problemi da affrontare o le scelte da compiere possano essere risolti più efficacemente a un livello di concertazione superiore. Sedi, che non dovrebbero essere necessariamente statali, regionali o comunali, ma anche di livello intermedio rispetto a queste.

Il federalismo desiderabile non è quello della mera rivendicazione etnico-territoriale, quello delle bandiere e degli stendardi, in cui ognuno porta in casa propria più poteri possibile. Se il gioco consiste solo nel tirare la coperta dalla propria parte, gli esiti non possono essere che due: o la coperta si spezza, o qualcuno resta scoperto. Con in più, l'immediato crearsi di nuovi centralismi e nuove rigidità.

Ciò che servirebbe sarebbe invece un federalismo per funzioni e obiettivi, che consenta di attivare le dimensioni - geografiche, demografiche, economiche, ecc. - più adeguate a seconda degli obiettivi volta a volta perseguiti. Dimensioni che, appunto, possono variare al mutare delle funzioni svolte. ■

I PRINCIPI GENERALI

MALGRADO I DIFETTI SI VA NELLA GIUSTA DIREZIONE

di Antonio D'Atena

Che la riforma del titolo V della Costituzione approvata dalle due Camere e che sarà sottoposta al referendum confermativo di cui all'articolo 138 della Costituzione il 7 ottobre prossimo non sia un progetto entusiasmante, non è negato nemmeno dai suoi artefici. I quali sentono il bisogno di dichiarare che essa sia da intendere come un semilavorato: come il primo passo di un processo destinato a proseguire.

I rilievi critici mossi al progetto - Essa, tuttavia, non merita le critiche di cui viene fatta più frequentemente oggetto. A cominciare da quella - per dir così - "lessicale": secondo cui uno dei suoi difetti sarebbe costituito dalla caduta - rispetto ai testi precedenti - dell'aggettivo «federale». È, infatti, ovvio che tale aggettivo non aggiunge niente. E non era, quindi, in grado di conferire un'impronta più marcatamente federalistica ai progetti che se ne fregiavano.

Sembra, inoltre, ingenerosa la censura che fa leva sulla mancata introduzione di una seconda Camera regionale. Non perché la necessità di un'istanza di questo tipo sia revocabile in dubbio. Ma per la ragione che l'introduzione del Senato federale avrebbe implicato la soppressione del Senato attuale. Il quale è sempre stato tutt'altro che incline a contribuire al proprio suicidio istituzionale.

D'altra parte, che politicamente non si dessero le condizioni per recidere questo nodo è confermato dal fatto che l'ipotesi di introdurre un Senato con tratti federali - pure avanzata in alcuni dei primissimi progetti sottoposti alla Bicamerale D'Alema - non ha mai avuto serie chances di successo. Come confermano, sia i lavori del comitato per il Parlamento, sia i due progetti licenziati dalla Bicamerale nel giugno e nel novembre del 1997: due testi frutto di accordi bipartisan (come usa dirsi oggi), nei quali le uniche concessioni alle esigenze della rappresentanza istituzionale delle regioni erano costituite dal cosiddetto "strapuntino" e dalla previsione di quelle sessioni speciali che tante critiche hanno suscitato tra gli addetti ai lavori.

Se si tiene conto di tutto ciò, e se si tiene conto del fatto che non ha avuto alcun seguito neanche la proposta, insistentemente avanzata in sede dottrinale, di trasformare in Camera federale con poteri deliberativi la Conferenza dei presidenti delle regioni, deve prendersi atto del fatto che la, pur debole, soluzione oggi adottata è probabilmente il massimo che, nelle condizioni date, fosse ragionevole attendersi. Mi riferisco alla previsione che la commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con esponenti delle regioni e degli enti locali, possa interagire sul procedimento legislativo, con aggravio della procedura, in caso di scostamento dai pareri da essa resi.

Un'altra critica che non sembra da sottoscrivere è che la riforma, mantenendo allo Stato le competenze legislative in molte e importanti materie, pecchi di eccesso di centralismo. L'elenco di cui all'articolo 117, comma 2, non è, infatti più esteso di quelli che si leggono nelle Costituzioni federali europee. Anzi, per certi aspetti, esso può suscitare il timore di non dare copertura a esigenze di intervento unitario che altrove trovano sicuri ancoraggi nella Costituzione. Non deve, infatti, dimenticarsi che alle regioni spetta la competenza legislativa generale. La quale si estende a tutti i settori non enumerati. Il che - ad esempio - significa che, a differenza di oggi, le regioni dovrebbero essere chiamate a legiferare in via esclusiva in materie come l'industria, i trasporti, la viabilità.

> Una critica non condivisibile al nuovo impianto è l'accusa di eccessivo centralismo per aver lasciato allo Stato la competenza legislativa in materie importanti

Né può sostenersi che, in uno Stato federale, alla Federazione debbano essere riservate soltanto le competenze relative a quattro ambiti fondamentali: la difesa, la giustizia il potere estero e la moneta (ovvero, per riprendere le metafore comunemente usate: la spada, la toga, la feluca e la borsa). Non sono mai riuscito a capire come mai in Italia questa bizzarra opinione possa essere stata presa sul serio da qualcuno. Infatti, in nessuno degli Stati del federalismo reale (o, almeno, in nessuno di quelli che possono essere presi a modello, come Stati Uniti, Svizzera e Germania) la Federazione ha poteri così esigui. Senza contare che il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, che la nostra Costituzione annovera tra i suoi principi fondamentali, richiede una compattezza della cittadinanza unitaria probabilmente maggiore di quella che è richiesta dalle Costituzioni federali appena ricordate.

D'altra parte, è sufficiente fare il confronto tra il

DEVOLUTION/Slitta dopo il 7 ottobre il varo del Ddl proposto dal Ministro delle riforme istituzionali

PIANO BOSSI: SPAZIO AL REGIONALISMO «DIFFERENZIATO»

È composto di cinque articoli il disegno di legge costituzionale del ministro Bossi sulla "devolution", nella versione diffusa ufficiosamente agli inizi di luglio e in attesa di essere approvata definitivamente dal Consiglio dei ministri dopo la celebrazione del referendum (l'esame è iniziato nella riunione 2 agosto scorso). Il cuore del progetto è la proposta di modifica dell'articolo 117 della Costituzione, relativo alle competenze legislative regionali.

Il Ddl Bossi si innesterebbe sul testo originario della Costituzione e non su quello sottoposto a referendum il 7 ottobre. Esso presuppone che la regione sia titolare di potestà legislativa nelle sole materie indicate nell'articolo 117, restando allo Stato tutte le altre. Alle materie attribuite alla regione dalla Costituzione attuale, il progetto Bossi ne aggiunge altre tre: assistenza sanitaria, istruzione e sicurezza locale.

La regione potrebbe scegliere se assumere o meno la titolarità di tali "nuove" materie (e quindi potrebbe accadere che alcune regioni acquisiscano competenze in materia scolastica e altre no: questo sarebbe il regionalismo "differenziato"). Inoltre, in tali materie, la regione che lo volesse potrebbe assumere competenze esclusive, eliminando ogni possibilità di intervento legislativo statale, ma potrebbe anche decidere se assumere la competenza in tutto o in parte. In virtù dell'articolo 118 (testo originario, non modificato), la regione potrebbe poi acquisire anche funzioni amministrative nelle stesse materie.

A questo articolo se ne affiancano poi altri quattro che modificano la modalità di elezione dei giudici costituzionali e ampliano le immunità di parlamentari e consiglieri regionali. ***(Marco Olivetti)***

testo attuale e l'ultimo testo licenziato dalla Bicamerale (quello del novembre 1997, si veda «Guida al Diritto» n. 43/1997, pagine 12 e seguenti), per rendersi conto che, nel passaggio dall'uno all'altro, lo Stato ha semmai perduto competenze legislative. Basti considerare che, dall'elenco delle competenze esclusive, sono caduti i riferimenti alle poste e telecomunicazione e alle grandi reti di trasporto, che figurano normalmente negli elenchi di competenze centrali presenti nelle costituzioni federali.

Se a ciò si aggiunge che la circolazione stradale seguita a non figurare tra le materie riservate al centro e che il nuovo testo ha discutibilmente derubricato la competenza statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionali (si badi: "nazionali") dell'energia, spostandola dall'elenco delle competenze esclusive dello Stato a quello delle competenze concorrenti (e, cioè, da esso condivise con le regioni), ci si rende conto che il timore che obiettive esigenze di intervento unitario possano risultare sacrificate è tutt'altro che peregrino. Dovremmo, ad esempio, pensare a 20 codici della strada?

Non condivisibile, infine, è la diffusa doglianza che il nuovo testo non avrebbe integrato la composizione della Corte costituzionale con esponenti di estrazione regionale. Per la ragione che la partecipazione delle regioni al procedimento di nomina di tali esponenti richiederebbe - come confermano le esperienze svizzera, austriaca e tedesca - l'esistenza di quella seconda Camera federale che in Italia non si riesce a introdurre.

Un'analisi ragionata - Tutto ciò - come si è accennato in apertura - non significa che il testo licenziato dai due rami del Parlamento meriti di essere promosso a pieni voti.

Tra i maggiori difetti che esso presenta possono ricordarsi, oltre ai "buchi" nelle competenze statali, di cui s'è detto: la mancata previsione di strumenti di raccordo tra centro e periferia, una disciplina confusa - e in parte contraddittoria - delle funzioni amministrative, il permanere di incertezze di fondo circa il rapporto tra le regioni e gli enti locali (specialmente i comuni), un eccesso di rigidità nel riparto delle competenze legislative.

Se a tutto questo si aggiunge una qualità tecnica non esaltante, testimoniata da alcune evidenti sviste (in materia - ad esempio - di obblighi internazionali, di autonomie funzionali e di poteri sostitutivi dello Stato), le riserve, certo, non si attenuano.

Resta, tuttavia, il fatto che, nonostante i difetti di cui s'è detto, il testo di cui ci occupiamo è probabilmente il migliore tra quelli che la legislatura è stata in grado di produrre.

È realistico attendersi qualcosa di meglio?

La risposta non è facile. Certo è che, se l'alternativa dovesse essere costituita da talune delle ipotesi che circolano nel dibattito politico e giornalistico di questi giorni, non vi sarebbero particolari ragioni di ottimismo. ■

LE COMPETENZE

AMPLIATE LE COMPETENZE NORMATIVE DELLE REGIONI

di Marco Olivetti

Il riassetto delle competenze normative regionali delineato nella delibera di revisione costituzionale adottata in via definitiva dalle Camere ha una portata potenzialmente rivoluzionaria, tale da ridisegnare alcuni principi portanti del nostro sistema di pubblici poteri. Ciò vale sia per le competenze legislative, sia per quelle regolamentari, dopo che già la legge costituzionale 1/1999 aveva ridefinito - regionalizzandola integralmente quanto al procedimento di formazione e ampliandone la portata quanto al contenuto - la potestà statutaria delle regioni ordinarie.

Il riparto orizzontale fra legge statale e legge regionale - Per quanto attiene alle funzioni legislative, sono decisive le norme contenute nel primo e nel quarto comma dell'articolo 117.

Occorre muovere proprio da quest'ultima disposizione, ai sensi della quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Con tale disposizione trova accoglimento nel nostro sistema costituzionale una regola tipica degli Stati federali (si vedano ad esempio, il decimo emendamento alla Costituzione Usa; l'articolo 3 della Costituzione svizzera; gli articoli 30 e 70 della legge fondamentale tedesca; l'articolo 15, primo comma, della Costituzione austriaca), ai sensi della quale lo Stato membro è competente ad adottare leggi in tutte le materie non enumerate dalla Costituzione federale.

> Dovrebbe escludersi che le leggi regionali nelle materie non elencate dalla Costituzione siano assoggettabili a limiti ulteriori rispetto a quelli espressamente previsti

La portata del principio per il nostro sistema costituzionale non va sottovalutata: non solo si rovescia il vigente articolo 117, ma muta il senso stesso dell'articolo 70 della Costituzione, ai sensi del quale «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere». Prendendo sul serio il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, infatti, ne risulta stravolto il ruolo svolto nel sistema delle fonti dalla legge statale: quest'ultima, sinora, era pur sempre la fonte a competenza generale, anche se subordinata alla Costituzione e variamente tenuta a cedere, in base al criterio della competenza, rispetto ad altri atti normativi cui alcune materie sono attribuite in via riservata o preferenziale. D'ora in poi la legge statale dovrà fondare la propria competenza non su una presunzione generale in proprio favore, ma su uno dei «titoli» costituiti da un lato dal secondo comma dell'articolo 117 (materie di competenza esclusiva dello Stato) e dal terzo comma della stessa disposizione (materie di competenza concorrente) e, dall'altro, sulle altre disposizioni costituzionali dalle quali sia desumibile una riserva o una preferenza a favore della legge statale. E la stessa ipotesi, che le numerose riserve di legge contenute nella nostra Costituzione siano necessariamente riserve di legge statale, andrà sottoposta a verifica caso per caso, alla luce del catalogo delle competenze statali di cui all'articolo 117. Non si vuole con ciò sostenere che non sia possibile immaginare l'esistenza di «poteri impliciti» a vantaggio del legislatore statale: ma ciò dovrà essere argomentato in base a specifiche disposizioni del nuovo testo costituzionale e non affermato a priori, magari a partire dagli «interessi nazionali» (la cui menzione nell'articolo 127 viene soppressa dalla riforma) o dal principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'articolo 5 della Costituzione.

In virtù della «presunzione di incompetenza» posta dalla riforma a carico del legislatore statale, si potrebbe ipotizzare che la legge statale dovrà in futuro individuare il titolo in base al quale interviene, con una sorta di motivazione simile a quella di cui devono essere corredati i decreti legge e i decreti legislativi delegati, analogamente al *clear statement* che la Corte suprema degli Stati Uniti richiede al Congresso federale, quando quest'ultimo intenda far uso della *commerce clause*. Siffatto obbligo non è ovviamente di per sé desumibile dal nuovo articolo 117, ma ne costituisce la conseguenza più coerente con le premesse del riassetto delle competenze legislative, oltre a collegarsi armonicamente con la procedura differenziata prevista dall'articolo 11 per le leggi statali in materia di competenza concorrente (la quale richiede una specifica individuazione dei relativi disegni di legge).

L'equiordinazione della legge regionale alla legge statale - La competenza generale della legge regionale (che definisce la linea di riparto orizzontale fra Stato e regioni) si affianca alla ridefinizione del riparto verticale tra i due enti nelle varie materie. Secondo l'articolo 117, primo comma, «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Con tale disposizione si procede a una piena equiordinazione della potestà legislativa regionale a quella statale, venendo ormai entrambe sottoposte ai medesimi tipi di limiti, mentre nel testo costituzionale vigente la legge

regionale era subordinata ai principi fondamentali stabiliti dalla legge statale. La subordinazione della legge regionale a tali principi fondamentali rimane certo per le materie di competenza concorrente di cui al nuovo quarto comma dell'articolo 117, ma appunto in quanto ciò è espressamente stabilito in tal sede dalla Costituzione. Dovrebbe pertanto escludersi che le leggi regionali nelle materie non elencate dalla Costituzione siano assoggettabili a limiti ulteriori a quelli espressamente previsti (vale a dire: la Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento internazionale e da quello comunitario), quali quelli derivanti dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale o dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Il solo vincolo differenziale imposto dal nuovo titolo quinto alla legge regionale, ma non (almeno espressamente) alla legge statale, è quello di cui all'articolo 117, settimo comma, consistente nell'obbligo di rimuovere gli ostacoli alla parità tra uomini e donne e di promuovere la parità di accesso di uomini e donne alle cariche elettive. Se il primo dei due obblighi è forse desumibile anche per la legge statale dal secondo comma dell'articolo 3 (e di tale obbligo quello dell'articolo 117, settimo comma, non costituisce che una ripetizione, forse superflua, per la legge regionale), il secondo costituisce senza dubbio un'innovazione, specie se si considera che la Corte costituzionale, con la sentenza 422/95 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale l'articolo 6 della legge 43/1995, il quale vietava che le liste di candidati al consiglio regionale includessero più di due terzi di candidati del medesimo sesso.

Le competenze esclusive della legge statale - Le due regole generali circa il riparto (orizzontale e verticale) della funzione legislativa, vanno poi lette in combinazione con i cataloghi di competenze legislative contenuti nel secondo e nel terzo comma dello stesso articolo 117. Tali elenchi contemplano le materie espressamente riservate alla legislazione dello Stato.

Il primo comma elenca le competenze esclusive della legge statale. Si tratta di un catalogo ampio, anche se non amplissimo rispetto a quelli analoghi contenuti nelle Costituzioni federali contemporanee. Queste ultime, diversamente da quelle ottocentesche, attribuiscono alla federazione competenze legislative in un ampio spettro di materie che esigono «un disciplinamento unitario» (come recita l'articolo 42 della nuova Costituzione svizzera) e in particolare l'intervento pubblico nell'economia.

Al riguardo, il catalogo dell'articolo 117, primo comma, contempla da un lato le tradizionali funzioni statali (disciplina dei propri organi e atti; cittadinanza, difesa, politica estera, giustizia, moneta, dogane, pesi e misure, ordine pubblico e sicurezza) e, dall'altro, alcune materie determinate dalla specificità italiana (ad esempio, rapporti fra Stato e confessioni religiose, che, ad esempio, l'articolo 72 della Costituzione svizzera rimette ai cantoni) e una serie di materie attinenti alla cittadinanza in senso sostanziale. Va inoltre considerato il potere dello Stato di disciplinare con propria legge i casi e le forme di intese che le regioni possono concludere con Stati ed enti territoriali interni ad altri Stati ex articolo 117, ultimo comma.

Per le materie di cui all'articolo 117, primo comma, non sempre la competenza è effettivamente esclusiva, come tale disposizione afferma. La stessa riforma prevede infatti che in talune materie la legge regionale o altre fonti possano intervenire: ad esempio, i rapporti internazionali e con l'Unione europea sono riservati alla competenza esclusiva solo per quanto concerne i rapporti dello Stato con gli altri Stati e con l'Ue, essendo invece rimessa alla competenza concorrente la regolazione dei rapporti internazionali e comunitari delle regioni; per l'istruzione lo Stato può emanare solo norme generali; la legislazione sugli organi di comuni e province deve limitarsi ai principi, dato il riconoscimento dell'autonomia statutaria di tali enti nell'articolo 114, secondo comma; l'individuazione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale deve limitarsi alla definizione dei «livelli essenziali», lasciando quindi spazi autonomi di scelta alle regioni.

Il riparto verticale della competenza legislativa è affidato alla distinzione tra norme di principio e di dettaglio, le prime riservate allo Stato, le seconde alle regioni

D'altro canto, le materie di competenza statale non si esauriscono in quelle elencate nell'articolo 117, in quanto si deve comunque tener conto delle riserve di legge contenute nella prima parte della Costituzione, ove esse richiedano inequivocabilmente l'intervento del legislatore statale.

Così, ad esempio, l'assenza dell'Università dal catalogo delle materie di competenza (esclusiva o concorrente) dello Stato, non dovrebbe condurre a ritenerla inclusa fra le materie di competenza esclusiva della regione, in virtù della riserva di legge statale di cui all'articolo 33 della Costituzione.

Le competenze concorrenti - La competenza concorrente, sinora unico tipo di potestà legislativa riconosciuta dalla Costituzione alle regioni ordinarie, riguarda le materie di cui all'articolo 117, terzo comma. In tale modello, il riparto verticale della competenza legislativa è affidato alla distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, riservate allo Stato le prime e alle regioni le seconde.

Se però dovesse prevalere l'interpretazione di tale competenza sinora affermatasi, la competenza legislativa

regionale continuerebbe a essere confinata, in tali materie, in uno spazio interstiziale: ciò a causa sia del carattere estremamente dettagliato di taluni principi statali, sia della tendenza ad ammettere che lo Stato possa adottare norme di dettaglio derogabili dalle regioni.

È invece necessario che la Corte costituzionale costruisca un test giurisprudenziale idoneo a limitare la legislazione statale nelle materie di competenza concorrente, ispirandosi anzitutto all'idea per cui, in tali materie, «spetta alle Regioni la potestà legislativa», il che dovrebbe significare che la legge statale dovrebbe limitarsi a fissare larghe direttive di principio e non spingersi a legiferare in maniera completa. Una garanzia utile per le regioni può invece consistere nella presenza di rappresentanti delle regioni nella commissione Bicamerale per le questioni regionali, secondo quanto previsto dall'articolo 11 della riforma.

Un meccanismo di mobilità dei confini tra le competenze statali e quelle regionali è rappresentato dalla normativa comunitaria: mediante quest'ultima sarà possibile l'erosione delle competenze legislative sia dello Stato, sia della regione, come del resto è ampiamente accaduto sinora.

Ma mentre lo Stato riceve una compensazione dalla perdita di competenze, consistente nella facoltà di partecipare alla elaborazione degli atti comunitari, le regioni ne sono state sinora escluse.

Proprio per questo motivo è di notevole interesse l'articolo 117, quinto comma, che garantisce alle regioni di partecipare alla formazione (fase ascendente) e all'attuazione (fase discendente) degli atti comunitari, secondo procedure che saranno fissate dalla legge statale.

Gli spazi per un regionalismo differenziato - Un'interessante apertura è poi prevista dalla riforma nei confronti di un regionalismo differenziato. L'articolo 116, terzo comma, consente infatti che alle regioni che ne facciano richiesta possano essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di competenza concorrente e in alcune materie di competenza esclusiva statale (giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

A tal fine è necessaria una procedura particolare che prevede, oltre alla richiesta della regione interessata e al parere degli enti locali di tale regione, un'intesa fra lo Stato e la regione stessa, che deve essere approvata con legge adottata a maggioranza assoluta dalle due Camere.

Si è così posta una premessa per l'ampliamento dell'autonomia legislativa di talune regioni su materie che altre non siano in grado di gestire.

La potestà regolamentare - Anche circa la potestà regolamentare delle regioni (su cui aveva già inciso la legge costituzionale 1/1999, sopprimendo la norma che ne riservava l'esercizio al consiglio regionale e consentendo così ai futuri statuti di attribuirla alla giunta) il nuovo articolo 117, sesto comma, individua la regione come ente a competenza generale.

Solo nelle materie di competenza esclusiva della legge statale, la potestà regolamentare spetta allo Stato, che può peraltro delegarla alla regione.

E proprio la potestà regolamentare regionale delegata alla regione dallo Stato, nelle materie di sua competenza esclusiva, appare svincolata dalla subordinazione alla legge regionale, che sembra invece imposta negli altri casi dalla riserva generale di legge regionale nelle materie di competenza (esclusiva o concorrente) della regione (si vedano i riferimenti alla legislazione regionale nell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione).

Un chiarimento sul punto (in particolare, sulla possibilità di configurare regolamenti regionali indipendenti o addirittura riserve di regolamento) potrà venire dai nuovi statuti regionali, abilitati dal nuovo articolo 123 della Costituzione a disciplinare la forma di governo regionale e quindi, molto probabilmente, anche il sistema delle fonti regionali.

Il quadro che risulta dalla riforma è dunque molto articolato, anche se raccolto attorno all'idea (di marca "federale") che la regione sia il nuovo cuore pulsante dell'attività normativa della Repubblica.

Ma se si tiene conto degli altri tratti portanti della riforma (primo fra essi il nuovo sistema di riparto delle funzioni amministrative, che pone al centro il comune), si intravede un modello di Stato nel quale non vi è più solo il vecchio centro (lo Stato), ma nel quale, al tempo stesso non vi è un solo centro nuovo (la regione).

I centri sono invece molti, il che può essere un'assurdità per la geometria, ma non è detto che debba esserlo necessariamente anche per il diritto: solo alla prova dei fatti si potrà verificare la tenuta e la praticabilità di questo «Stato policentrico delle autonomie», che si presenta oggi come il possibile contributo italiano (referendum confermativo permettendo) alla teoria e alla prassi dello Stato politicamente decentrato. ■

RIPARTO DELLA POTESTÀ REGOLAMENTARE

Materie riservate alla legislazione statale:

potestà regolamentare statale, salva delega alle regioni.

Altre materie:

potestà regolamentare delle regioni.

Organizzazione e svolgimento funzioni degli enti locali:

potestà regolamentare di comuni, province e città metropolitane in tema di disciplina dell'organizzazione e svolgimento delle funzioni agli stessi enti attribuite.

LE COMPETENZE

FUNZIONI AMMINISTRATIVE: RUOLO DA CHIARIRE PER I COMUNI

di Alfonso Celotto

Il disegno regionalista della Costituzione repubblicana, ispirato a un'ottica garantista, presenta un assetto delle competenze amministrative soggettivamente demandato in via esclusiva all'ente regionale, in quanto ai sensi dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, tali competenze - a differenza di quelle legislative - si configurano come una competenza avente a oggetto ambiti del tutto sottratti all'attività amministrativa dello Stato.

Le competenze amministrative: le funzioni dei comuni e gli altri enti locali - Tale esclusività vale, tuttavia, soltanto nei confronti dello Stato, nel senso che - a livello locale - l'unico ente legittimato ad adottare atti amministrativi non è solo la regione, potendo lo Stato (articolo 118, primo comma) e le regioni (articolo 118, terzo comma) attribuire o delegare funzioni amministrative a province, comuni o altri enti locali, eventualmente utilizzando i loro uffici. Si è quindi configurata la Regione come un «ente ad amministrazione indiretta necessaria», nel senso che di norma esercita le proprie funzioni amministrative non direttamente ma per il tramite degli enti locali (la definizione è di Giannini, «Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale», in «Atti del III convegno di studi regionali», Milano, 1962, pagine 185 e seguenti).

La regione si è configurata come un «ente ad amministrazione indiretta necessaria», nel senso che di norma esercita le proprie funzioni tramite gli enti locali

Il principio del parallelismo - Dal punto di vista oggettivo, le competenze amministrative regionali vengono individuate mediante il principio del parallelismo.

L'articolo 118, primo comma, della Costituzione, sancisce il parallelismo tra competenze legislative e competenze amministrative, disponendo che «spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo» (si tratta, come noto, dell'articolo 117 che elenca le materie di competenza legislativa). Tale regola conosce deroghe sia per difetto, potendosi avere un arretramento delle competenze amministrative regionali a favore degli enti locali in forza delle già menzionate disposizioni del primo e del terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione; sia per eccesso, con ampliamenti delle funzioni amministrative rispetto a quelle legislative soprattutto in forza del secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione (e delle corrispondenti norme statutarie speciali), che contempla l'ipotesi della delega da parte dello Stato di ulteriori funzioni amministrative (per un quadro su tale impostazione costituzionale, sia nei profili soggettivi sia in quelli oggettivi, si veda D'Atena, «Funzione», «III) Funzione amministrativa delle regioni», in «Enciclopedia Giuridica», XIV, Roma, 1989).

La prassi ha conosciuto non pochi scostamenti dal modello costituzionale. Assai vistoso è quello che ha portato a un superamento del principio di esclusività delle funzioni amministrative regionali nei confronti dello Stato, gradualmente trasformato dal legislatore ordinario in un sistema di competenze concorrenti.

Tale passaggio si è verificato soprattutto mediante l'introduzione di poteri sostitutivi statali per far fronte alle inerzie regionali, non solo nelle materie delegate, ma anche in quelle amministrative proprie, a partire dai rilevanti ambiti di incidenza connessi all'applicazione delle norme comunitarie (articolo 6 del Dpr 616/1977 e articolo 11 della legge 86/1989, che prevedono poteri sostitutivi giustificati e avallati - anche dalla giurisprudenza costituzionale - per evitare che lo Stato potesse essere chiamato a rispondere in sede comunitaria per inadempienze dovute a inerzie regionali, come tali non rimuovibili). Tale modello collaborativo è stato poi completato, sempre nel silenzio se non addirittura in contrasto con il dettato costituzionale, con l'introduzione e il consolidamento della funzione di indirizzo e coordinamento statale delle attività regionali (su tali scostamenti si veda D'Atena, «Le vicende del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo», in ID. (a cura di), «Federalismo e regionalismo in Europa», Milano, 1994).

La crisi del modello costituzionale - dovuta anche al fatto che le regioni hanno vissuto in una realtà istituzionale dominata da partiti nazionali fortemente centralizzati, i quali hanno puntato a uno sviluppo solo di facciata del regionalismo - ha favorito forti spinte riformistiche, che hanno portato a presentare e propugnare numerose proposte di modifica costituzionale, rivolte a disegnare nuovi assetti delle auto-

nomie regionali in Italia, ispirati in linea di massima a impostazioni federalistiche.

Per quel che riguarda le funzioni amministrative, i progetti hanno solo gradatamente teso verso il superamento del modello di amministrazione indiretta necessaria regionale.

La svolta decisiva verso l'instaurazione di un nuovo modello si è avuta nella seconda metà degli anni Novanta, nel sistema delle leggi Bassanini (nn. 59 e 127 del 1997, completate da tutta una serie di decreti legislativi), che ha operato una poderosa opera di decentramento amministrativo, di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali, finalizzato a instaurare il «federalismo amministrativo», ossia il massimo di federalismo possibile a Costituzione invariata, anche in forza del fallimento dell'opera riformistica della Commissione per le riforme costituzionali istituita dalla legge costituzionale 1/1997.

A tal fine la legge 59/1997 ha ribaltato il principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa delle regioni, affermando invece il principio secondo cui l'amministrazione è propria delle regioni e degli enti locali, anche nelle materie per le quali lo Stato esercita la funzione legislativa, salvo un ristretto elenco di materie riservate all'amministrazione allo Stato (articolo 1 della legge 59/1997).

Tale profondo ripensamento dell'assetto amministrativo regionale trova ora completamento nella riforma costituzionale, che vale anche a legittimare a livello costituzionale le riforme già avviate.

Il principio di sussidiarietà - Le norme ora introdotte mutano radicalmente la prospettiva di approccio, in quanto fondano l'assetto amministrativo sulla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, a partire dai comuni (articolo 118, primo comma), capovolgendo i criteri tradizionali e superando del tutto il principio del parallelismo legislazione-amministrazione (per qualche residua perplessità in proposito si veda M. Cammelli, «Relazione», in Berti-De Martin, «Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale», «Atti del convegno tenutosi a Roma il 9 gennaio 2001», Milano, 2001).

È noto quanto sia stato usato e abusato nel dibattito italiano dell'ultimo decennio il principio di sussidiarietà e di come esso affondi le sue radici nel pensiero cattolico di matrice liberale e abbia trovato un importante riconoscimento grazie alla sua previsione a livello comunitario nel trattato di Maastricht.

L'introduzione del principio a livello costituzionale avviene ora secondo entrambe le linee direttrici del principio: quella verticale e quella orizzontale.

Dal primo punto di vista, si opera una diversa allocazione delle funzioni amministrative partendo non più dall'alto, ma dal basso (spettanza *in primis*, ai comuni, «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato», come dispone il nuovo primo comma dell'articolo 118), al fine di privilegiare la prossimità territoriale con i cittadini. Dal secondo punto di vista, si introduce significativamente l'impegno dello Stato e degli enti territoriali a favorire l'accesso delle autonomie sociali all'esercizio di funzioni di interesse generale (articolo 118, quarto comma), valorizzando le sinergie fra pubblico e privato-sociale, in funzione di avvicinamento del cittadino all'amministrazione, non tanto al fine di salvaguardare gli spazi di libertà privata, ma piuttosto in funzione della costituzione di un nuovo modello di amministrazione, che tenga conto non più solo delle autonomie territoriali, ma anche di quelle funzionali e soprattutto di quelle sociali (considerazioni su tale introduzione del principio di sussidiarietà negli interventi di Balboni e di Ridola, in Berti- De Martin, «Le autonomie territoriali», citata).

Il testo di revisione non esprime un'esplicita opzione sui due modelli di relazione fra Stato e autonomie locali adottati in Europa

Il consiglio delle autonomie locali - A un miglior raccordo fra gli enti interessati dallo svolgimento delle funzioni amministrative mira la creazione, accanto al Consiglio regionale, organo di classica derivazione politica, di un consiglio delle autonomie locali, organo di consultazione fra la regione e le autonomie locali (comma aggiunto all'articolo 123). Si è rilevato che se la riforma avesse voluto promuovere un processo del tutto differente e innovativo di amministrazione, con una ben maggiore e significativa partecipazione della società civile, si sarebbe potuto pensare - sia pur nelle notevoli difficoltà organizzative e gestionali che ne sarebbero derivate - a un Consiglio delle autonomie *tout court*, di cui accanto alle autonomie territoriali sarebbero stati chiamati a far parte anche rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali (per questa proposta si veda Balboni, opera citata, pag. 99).

Pur costituendo il modello delineato un positivo passo in avanti, non mancano perplessità e dubbi che solo il completamento della riforma e la sua applicazione pratica potranno contribuire a fugare.

Intendiamo riferirci, ad esempio, all'esigenza, da un lato, di definire in maniera più chiara gli

LE COMPETENZE

L'ARTICOLAZIONE DEI COMPITI

COMUNI	Sono attributari della generalità delle funzioni amministrative
PROVINCE, REGIONI E STATO	Sono loro conferite quelle funzioni amministrative per le quali si pone l'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario
COMPETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO	Politica estera - Immigrazione - Confessioni religiose - Difesa e sicurezza - Finanza e sistema tributario - Organi dello Stato - Leggi elettorali - Referendum - Elezioni del Parlamento europeo - Organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Ordine pubblico e sicurezza con esclusione della polizia amministrativa locale - Cittadinanza - Stato civile e anagrafe - Giurisdizione e norme processuali - Ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa - Diritti civili e sociali - Norme generali sull'istruzione - Previdenza sociale - Legislazione elettorale - Dogana e profilassi internazionale - Pesi, misure e determinazioni del tempo - Statistica e informatica dell'amministrazione statale, regionale e locale - Opere dell'ingegno - Tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

ambiti che residuano all'amministrazione statale e il ruolo che debbono svolgere le amministrazioni periferiche statali, cui resideranno comunque importanti funzioni (interni, tesoro, giustizia, difesa, beni culturali), da raccordare inevitabilmente con le amministrazioni regionali e locali (Cammelli, opera citata, pag. 90).

E, dall'altro, all'opportunità di determinare più esattamente i compiti dei comuni nello svolgimento delle funzioni amministrative, in quanto - all'atto - tali enti sono privi di ogni ruolo in ordine alle scelte (ampiamente discrezionali) devolute alla legge statale e regionale in ordine alle funzioni concretamente attribuite all'anello organizzativo più prossimo al cittadino; a tal fine, anche l'istituzione del consiglio delle autonomie locali appare insufficiente, dovendosi - in una logica di reale autonomia - consentire all'amministrazione comunale la possibilità di decidere se assumere o meno una certa funzione amministrativa, valutando autonomamente le implicazioni organizzative che ne discendono (Clarich, intervento in Berti-De Martin, «Le autonomie territoriali», pag. 104).

Ma, forse, il problema principale da risolvere consiste nella mancanza, nel testo di riforma, di una chiara opzione per un modello di amministrazione. Attualmente in Europa i modelli di relazioni fra Stato e autonomie locali sono - pur con tutti gli adattamenti possibili - essenzialmente due:

- il modello di amministrazione unica regionale-locale, senza articolazioni decentrate dello Stato, tipico del federalismo alla tedesca e in forma attenuata di quello spagnolo;
- il parallelismo razionalizzato, proprio del sistema francese, che lascia un'articolazione decentrata dello Stato, tuttavia con forti innovazioni interne e principi condivisi con l'amministrazione locale, quanto a funzioni, relazioni con gli apparati centrali, ordinamento interno.

Tutt'oggi il testo della riforma non esprime una chiara opzione per uno dei due modelli indicati, potendosi riscontrare una molteplicità di linee strategiche, in parte riferite anche all'esperienza britannica e nordamericana (Cammelli, opera citata, pag. 91).

Solo il completamento della riforma costituzionale, con le parti per ora non affrontate in questo *iter* incrementale adottato per le riforme costituzionali (si pensi in primo luogo alla creazione, probabilmente ineludibile, di una Camera delle regioni), e la sua attuazione in sede legislativa potranno offrire un più compiuto quadro sul disegno complessivo sotteso a queste innovazioni, comunque allo stato già significative. ■

CONTROLLI E POTERE SOSTITUTIVO

LO STATO PERDE IL CONTROLLO PREVENTIVO

di Eduardo Gianfrancesco

La legge di revisione costituzionale recante «modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», approvata dal Senato in seconda lettura l'8 marzo, incide, senza alcun dubbio, in modo radicale sul sistema dei controlli sugli enti autonomi territoriali disegnato dal Costituente nel 1948.

Un primo intervento di riscrittura ha interessato l'articolo 127 della Costituzione, in tema di "controllo" delle leggi regionali.

Competenza della Regione - La delicatezza dei rapporti tra Stato e regioni ordinarie, in tema di esplicazione delle competenze legislative di queste ultime, aveva spinto il Costituente ad adottare una forma di verifica della legittimità e del merito delle leggi regionali che ricercasse un - non facile - punto di equilibrio tra principio di unità e principio di autonomia. Di qui la scelta del modello del «rinvio mediante richiesta di riesame», di cui alla norma costituzionale sopra citata; modello nel quale, da un lato, il Governo esercita in via preventiva la propria attività di verifica, bloccando l'entrata in vigore della legge regionale, ma, dall'altro, si vede sottratta la possibilità di decidere in modo definitivo della sorte della legge stessa. Come è noto, infatti, la riapprovazione a maggioranza assoluta, da parte del consiglio regionale, della legge rinviata, pone il Governo di fronte alla non eludibile alternativa di consentire l'entrata in vigore dell'atto oppure di rimettere la soluzione della questione a un soggetto "terzo" quale è la Corte costituzionale (la previsione dell'intervento del Parlamento per la soluzione delle questioni di merito, come si sa, non ha mai avuto riscontro pratico).

Il legislatore di revisione costituzionale ha evidentemente ritenuto non sufficientemente rispettoso dell'autonomia regionale il punto di equilibrio appena sopra ricordato, nel momento in cui ha innovato profondamente il contenuto normativo dell'articolo 127 della Costituzione.

L'impugnazione delle leggi regionali - Innanzitutto, è stata eliminata la possibilità stessa del giudizio di merito sulle leggi regionali, affidato alle Camere del Parlamento nazionale, riconducendo opportunamente la dialettica Stato-Regioni sul solo esclusivo piano della legittimità costituzionale delle leggi regionali.

Ma ciò che occorre maggiormente rilevare è la soppressione della sequenza procedimentale imperniata sul rinvio governativo e sulla riapprovazione regionale della legge. La scelta è stata, invece, nel senso della semplificazione estrema del confronto fra i due soggetti, respingendosi ogni soluzione che possa richiamare l'idea di una sovraordinazione del Governo nei confronti della regione. Secondo la nuova formulazione dell'articolo 127, comma 1, infatti, il Governo, qualora ritenga la legge regionale illegittima, perché eccedente le competenze costituzionalmente spettanti alla regione, può soltanto "impugnare" la legge stessa innanzi alla Corte costituzionale, entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

Degna di nota appare, in questa prospettiva, la sostanziale equiparazione, nei due commi dell'articolo 127, tra lo "strumentario" posto a disposizione dello Stato e delle regioni a tutela della ripartizione di competenze derivante dalla Costituzione: in entrambi i casi, la via indicata è quella dell'attivazione del giudice della costituzionalità delle leggi, attraverso un ricorso successivo alla pubblicazione (e, presumibilmente, all'entrata in vigore) della legge contestata.

> È stata eliminata la possibilità del giudizio di merito sulle leggi regionali, riconducendo la dialettica sul piano della legittimità costituzionale

È solo il caso di notare che la trasformazione del sistema di impugnazione delle leggi regionali da preventivo in successivo pone il problema dell'introduzione nella disciplina del giudizio costituzionale della possibilità di chiedere e ottenere la sospensione dell'efficacia dell'atto legislativo impugnato, sulla falsariga di quanto già presente nella disciplina del giudizio per conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni (articolo 40 della legge 87/1953): si tratta di un'integrazione necessaria, al fine di evitare i rischi, particolarmente gravi in questo campo, della produzione di effetti irreparabili da parte della legge, in attesa della pronuncia della Corte.

A favore dell'opzione di riforma sin qui esposta ha giocato, con ogni evidenza, il confronto con gli ordinamenti federali, che non conoscono forme di intervento del Governo centrale sulle leggi degli Stati membri *in itinere* riconducibili al modello dell'articolo 127 della Costituzione del 1948. In questa prospettiva, quindi, la scelta del legislatore di revisione costituzionale appare coerente con l'intento di introdurre nell'ordinamento autonomistico italiano elementi e soluzioni tecniche tipiche del federalismo.

Ci si può chiedere, però, conclusivamente sul punto, se la figura del «rinvio mediante richiesta di riesame» che si è voluto accantonare non esprimesse in sé - una volta depurata di alcune "asprezze" sicuramente riconducibili a una sovraordinazione del Governo nei confronti delle regioni (in particolare, la necessità della maggioranza assoluta in sede di riapprovazione della legge) - l'auspicio di soluzioni negoziali e precontenziose delle potenziali controversie costituzionali; soluzioni facilitate da un confronto destinato a realizzarsi - in modo, tra l'altro, suscettibile di essere portato all'attenzione dell'opinione pubblica, come è avvenuto in alcuni recenti casi - attraverso i passaggi di una sequenza (approvazione della legge - rinvio motivato del Governo - riapprovazione del consiglio regionale - ricorso governativo alla corte) che può essere in ogni momento interrotta nel caso di intervenuto accordo.

Si tratta, a ben vedere, di un'ispirazione volta a evitare, quando possibile, la più traumatica via della definizione giurisdizionale delle competenze e che si potrebbe porre in relazione a quel principio di leale collaborazione che da tempo costituisce un motivo ricorrente della giurisprudenza costituzionale in tema di ordinamento regionale e che il progetto di revisione costituzionale porta a emersione formale nell'articolo 120 novellato.

I controlli sugli atti amministrativi di regioni ed enti locali - La sorte dei controlli sugli atti amministrativi di regioni ed enti locali si può dire fosse segnata già da tempo.

Non solo tutti i più recenti progetti di revisione costituzionale (progetto della commissione D'Alema, bozza Amato) ne prevedevano la scomparsa, ma la stessa legislazione ordinaria ne ha ristretto al massimo l'ambito di operatività.

Per i controlli statali sugli atti amministrativi regionali, il punto terminale di tale processo è rappresentato dall'articolo 17, comma 32, della legge 127/1997 (cosiddetta "legge Bassanini due"), che ha limitato il controllo di legittimità ai soli regolamenti «esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa, funzionale e contabile dei consigli regionali, nonché sugli atti costituenti adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». È completamente caduta ogni ipotesi di controllo di merito.

Per i controlli sugli atti degli enti locali, il capo I del titolo VI del recente testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Dlgs 267/2000), recepisce i frutti di un lavoro di progressiva restrizione degli atti assoggettati a controllo iniziato dalla legge 142/1990 e portato a compimento dall'articolo 17, commi 33 e seguenti, della legge 127/1997, prevedendo, nei confronti di determinate categorie di atti, ora un controllo necessario (articolo 126 del testo unico) ora un controllo eventuale (articoli 127 e 135 del testo unico), sempre, comunque, di sola legittimità.

Non è possibile considerare approfonditamente, in questa sede, le ragioni del fallimento dell'istituto, testimoniato dalla progressiva "atrofia" dello stesso nella legislazione ordinaria.

Basti richiamare, a questo proposito, le critiche avanzate, già dai tempi della cosiddetta "legge Scelba" (legge 62/1953), sulle modalità di composizione degli organi di controllo, che vedevano accentuato il legame degli organi stessi con gli apparati, rispettivamente statali o regionali. Più di recente, di fronte alla crisi di funzionalità delle amministrazioni pubbliche e al moltiplicarsi dei fenomeni di corruzione, si è rafforzata la sfiducia nei confronti dell'istituto del controllo di legittimità su singoli atti, astrattamente inteso, che il costituente avrebbe mutuato, senza alcuno sforzo innovativo, dalla legislazione precostituzionale in tema di ordinamento degli enti locali. Nel contempo, si sono andati, invece, valorizzando in modo sempre più deciso i controlli di e sulla gestione (in particolare, per quanto riguarda i controlli svolti dalla Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni regionali, si veda l'articolo 3, comma 4, della legge 20/1994), fino ad arrivare all'importante sistemazione della disciplina dei controlli interni, operata con il Dlgs 286/1999.

L'attivazione del Giudice della costituzionalità delle norme è prevista solo attraverso un ricorso successivo alla pubblicazione della disciplina contestata

Questo è il «retroterra culturale» dell'abrogazione degli articoli 125, primo comma, e 130 della Costituzione, da parte della legge di revisione costituzionale in questione.

È il caso di osservare, tuttavia, come la formulazione dell'articolo 9 della legge di revisione, pur facendo *tabula rasa* del sistema dei controlli sopra ricordati sia meno restrittiva delle corrispondenti disposizioni della cosiddetta "bozza Amato", che ne costituisce l'immediato precedente. Questa, infatti, non si limitava ad abrogare le norme costituzionali istitutive dei controlli, ma escludeva esplicitamente che atti amministrativi di regioni, comuni, province o città metropolitane potessero essere comunque sottoposti a «controlli preventivi esterni di legittimità o di merito».

La differenza non è di poco conto, se si considera che l'attuale formulazione della norma sembra consentire l'introduzione di controlli sugli atti adottati da un ente territoriale nell'esercizio di funzioni non proprie ma conferite da parte di un livello di governo

superiore. Ciò, ovviamente, può valere nella misura in cui il "conferimento" di cui al rinnovato articolo 118 della Costituzione racchiuda in sé, come una delle sue molteplici possibilità, figure assimilabili alla delega di funzioni e, quindi, giustifichi il potere, per il soggetto originariamente titolare della competenza, di verificare le modalità di esplicazione della delega.

Al di là di questa possibilità, non resta che prendere atto del tramonto dell'istituto del controllo sugli atti amministrativi, risultando assai discutibile che, nel silenzio della Costituzione, fonti subordinate possano intervenire a reintrodurre ipotesi di controllo esterno nei confronti di competenze proprie di enti ad autonomia costituzionalmente garantita.

Non può essere taciuto, comunque, che l'eliminazione del controllo preventivo di legittimità presenta anche alcuni profili problematici.

L'aver affidato in via tendenzialmente esclusiva alla sede giurisdizionale la reintegrazione della legalità amministrativa, nelle ipotesi della sua violazione, incontra, infatti due ordini di limiti che qui possono essere solo accennati: in primo luogo, va osservato che l'intervento giurisdizionale è un intervento che si realizza in genere a lesione avvenuta. Per quanto si possa cercare di anticipare la soglia di tutela, esso non può competere, sotto questo punto di vista, con i controlli preventivi, che condizionano l'integrazione dell'efficacia dei provvedimenti. Secondariamente, si deve rilevare che, di regola, l'esperimento del rimedio giurisdizionale presuppone l'attivazione di un soggetto che sia interessato a far valere il vizio dell'atto. Ora non è difficile immaginare che possano darsi atti amministrativi oggettivamente viziati, ma i cui vizi nessuno sia interessato a far valere in giudizio (perché ad esempio, apportano benefici economici ai destinatari): sarebbe questo l'ambito in cui il controllo "neutro" di legittimità avrebbe potuto affermare la propria insostituibilità.

Ma, alla luce dell'esperienza e del concreto funzionamento dell'istituto, si tratta di potenzialità che sono rimaste tali e che, in un giudizio comparativo con le distorsioni e le inadeguatezze della prassi dei controlli, non hanno potuto rovesciare una valutazione complessiva di tipo negativo.

Resta da vedere se le regioni e gli enti locali, nell'esercizio dei propri poteri di autonomia, vorranno e saranno in grado di soddisfare le esigenze appena ricordate attraverso la costruzione di un - efficiente - sistema di controlli interni di legittimità sui propri atti amministrativi.

La sostituzione del potere governativo nei confronti degli enti territoriali - La previsione del potere governativo di sostituzione nei confronti degli enti territoriali da parte del novellato articolo 120 della Costituzione costituisce, innanzitutto, una dovuta razionalizzazione dell'esistente.

È noto, infatti, che, non solo nei confronti degli enti locali infraregionali (si veda ora l'articolo 127 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali) ma nei confronti delle stesse regioni, la legislazione statale, nel corso degli anni, ha legittimato sempre più frequentemente interventi di tipo sostitutivo, a fronte di inerzie dell'amministrazione regionale in grado di compromettere interessi costituzionalmente tutelati. Tale orientamento - benché contestato da parte di alcuni interpreti i quali sottolineavano l'insufficienza dello strumento legislativo ordinario per alterare il principio costituzionale dell'esclusività delle attribuzioni amministrative delle regioni (articolo 118, comma primo, della Costituzione vigente) - è stato, invece, avallato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha anche cercato di fissare in alcune sue pronunce una sorta di inquadramento sistematico e di test pratico per accertare la legittimità o meno del ricorso a tale potere (si veda, soprattutto, la sentenza n. 177/88).

La stessa Corte costituzionale ha anche avuto occasione di avallare ipotesi di esercizio preventivo del potere di in esame, vale a dire sostituzioni adottate, per l'estrema rilevanza della materia, prima che si determinasse l'inerzia della regione (sentenza n. 304/87).

Da ultimo, prima della riforma costituzionale, è intervenuto l'articolo 5 del Dlgs 112/1998, il quale ha, in particolare, meglio definito le «garanzie procedurali» da soddisfare per l'esercizio del potere e disciplinato - non senza qualche ambiguità - le ipotesi di esercizio in via d'urgenza dello stesso.

Appare importante la previsione del necessario rispetto dei «principi di sussidiarietà e leale collaborazione» nella disciplina, riservata alla legge ordinaria delle procedure di sostituzione

Il secondo comma del nuovo testo dell'articolo 120 della Costituzione si inserisce all'interno di questo quadro in buona parte già consolidato, fornendogli adeguata copertura costituzionale.

Vale la pena, in primo luogo, di segnalare la tipizzazione, da ritenere tassativa, delle ipotesi che legittimano l'esercizio del potere. Alcuni dei casi richiamati si riallacciano alla pregressa esperienza in tema di potere sostitutivo (mancato rispetto degli obblighi internazionali e - soprattutto - comunitari, peraltro già richiamati dall'articolo 117, comma terzo, novellato), altri («pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica») fanno pensare, per la loro natura, alla possibilità di sostituzioni non solo "successive" al verificarsi di inerzia regionale o degli enti locali ma anche di

tipo preventivo, determinate dall'urgenza di provvedere. L'ipotesi della «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», da un lato, sembra offrire copertura, anche sul versante dell'esecuzione amministrativa, alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'articolo 117, comma primo, lettera *m)* modificato, dall'altro, nella parte in cui richiama la «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica», sembra porre una norma di chiusura, dai caratteri, tuttavia, non compiutamente definiti e, per questo motivo, pare suscettibile di rischiose interpretazioni estensive.

Importante appare la previsione del necessario rispetto dei «principi di sussidiarietà e leale collaborazione» nella disciplina, riservata alla legge ordinaria delle procedure di sostituzione. Per quanto riguarda il richiamo alla «leale collaborazione», assumono particolare rilievo le «garanzie procedurali» cui si è fatto già cenno, quali la previa diffida a provvedere indirizzata all'ente inadempiente e la necessità di ascoltare lo stesso prima di procedere alla sostituzione. Per ciò che concerne, invece, il «principio di sussidiarietà», non stupisce la menzione di uno dei principi cardine del nuovo sistema di allocazione delle funzioni amministrative (si veda l'articolo 118, primo comma, novellato). Può, piuttosto, apparire in controtendenza rispetto al principio medesimo la concentrazione in capo al Governo nazionale del potere di sostituzione nei confronti di qualunque ente territoriale, rispetto a una possibile soluzione alternativa che individui nel livello territoriale di governo immediatamente superiore il soggetto in grado di supplire omissioni del livello inferiore.

La soppressione della figura del commissario del Governo - Un'ultima notazione sia consentita con riferimento alla soppressione prevista dalla riforma della figura del Commissario del Governo, conseguente all'abrogazione dell'articolo 124 della Costituzione vigente.

Sembra, a chi scrive, che, in questo caso, l'operato del legislatore di revisione ecceda ampiamente l'obiettivo dell'eliminazione delle ipotesi di controllo-sovraordinazione dello Stato nei confronti degli enti di autonomia territoriale e, in particolare, delle regioni.

Il commissario del Governo non è soltanto, infatti, un soggetto chiamato a partecipare al procedimento di controllo delle leggi regionali o a presiedere la commissione statale di controllo sugli atti amministrativi della regione, per cui, una volta eliminate tali competenze, sarebbe da ritenere effettivamente giustificata la scomparsa della figura.

Il disegno costituzionale, sviluppato, sul punto, dall'articolo 13 della legge 400/1988 fa, invece, del commissario il "terminale" del Governo (e, in particolare, del Presidente del Consiglio, come specifica il comma 1 dell'articolo 13 della legge 400/1988) nella regione, in grado di «legare insieme» l'attività delle amministrazioni periferiche statali, «coordinandole» - come si esprime l'articolo 124 della Costituzione - con quelle regionali (si veda, in tema, la sentenza 342/94 della Corte costituzionale).

In altri termini, di fronte a enti regionali che dovrebbero uscire rafforzati dal processo di riforma, si afferma maggiormente l'esigenza di un altrettanto autorevole rappresentanza unitaria del Governo nel territorio regionale.

Non ci si può che dolere per l'assenza di ogni considerazione di tale esigenza nel testo in esame. ■

LA RAPPRESENTANZA IN PARLAMENTO

LE OMBRE SUL FUTURO DELLA SECONDA CAMERA FEDERALE

di Raffaele Bifulco

L'articolo 11 della nuova legge costituzionale è dedicato alla partecipazione di regioni, province autonome ed enti locali all'attività legislativa.

Una promessa costituzionale - L'articolo 11, con il quale si chiude il testo di legge costituzionale recante «modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», contiene, fin dalle sue primissime parole, un impegno, si direbbe quasi una promessa, di cui è certo difficile immaginare il grado di vincolatività, ma comunque impegnativa, vista la sede costituzionale in cui è formulata. Essa è contenuta nella prima frase della disposizione, che recita: «Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, (...)». La promessa, dunque, riguarda l'esistenza di una disponibilità politica diretta a rivedere quella parte della Costituzione.

Il titolo I della parte seconda della Costituzione si intitola «Il Parlamento». È dunque immediatamente chiara l'importanza, dal punto di vista politico, della disposizione in questione, la quale esprime la consapevolezza che il processo di riforma dell'attuale forma di Stato non può fermarsi, bensì dovrà proseguire. La direzione che tale processo di riforma dovrà imboccare è già indicata dalle prime parole dell'articolo 11: la modifica dell'attuale bicameralismo perfetto. Dal punto di vista politico l'articolo 11 è, forse, la disposizione più rilevante dell'intera legge perché è diretta a quanti a essa si sono opposti e si oppongono in ragione dell'incompletezza della riforma, in particolare della mancata previsione di una seconda camera rappresentativa delle regioni (e degli enti locali). Prevedendo una disciplina transitoria, quale di fatto è quella prevista nell'articolo 11, in attesa della revisione delle norme costituzionali sul Parlamento, la maggioranza che ha approvato la legge in esame ha implicitamente riconosciuto la necessità della riforma invocata dall'opposizione, rinviandola tuttavia a un secondo momento.

> L'articolo 11 prevede la partecipazione di rappresentanti di regioni, province autonome ed enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali

L'eredità della "Bicamerale" - Volendo restare nella metafora della promessa, può ancora osservarsi che si tratta però di una promessa di un fare generico. Se la disposizione in esame contiene l'implicito riconoscimento della necessità di proseguire il processo di riforma, è altrettanto vero che essa si limita a indicare - né poteva essere diversamente - solo l'oggetto della revisione, non anche il progetto da realizzare. Ed è su questo aspetto, come è noto, che si riscontrano le maggiori divergenze politiche.

Non è questa la sede per esaminare i *desiderata* delle varie forze politiche in relazione al tema della seconda camera nel corso degli ultimi anni. È sufficiente ritornare ai dibattiti svoltisi nel corso dei recenti lavori della commissione parlamentare per le Riforme costituzionali della XIII legislatura (per intendersi, la cosiddetta "Bicamerale" presieduta dall'onorevole Massimo D'Alema), che hanno ripreso a piene mani dall'ampia e varia riserva del diritto comparato: dal modello di Senato degli Stati Uniti d'America al poco entusiasmante modello di Senato spagnolo, passando per il Consiglio federale tedesco e costeggiando la sua brutta copia, il Consiglio federale austriaco, sono state prese in considerazione tutte le strade possibili.

Non interessa valutare per ora pregi e difetti dei vari modelli o le concrete possibilità di un loro trapianto nell'ordinamento italiano. Ma ai fini di una migliore valutazione dell'articolo 11 va ricordato ciò che condizionò in maniera determinante il dibattito e poi la proposta finale della commissione: il peso politico degli enti locali e in particolare dei comuni. Più che dalla polarizzazione degli schieramenti politici intorno a differenti modelli di seconda camera, l'inadeguatezza del progetto della commissione fu sostanzialmente determinata, come si ricorderà, dall'esigenza di includere nella struttura della seconda camera anche una rappresentanza degli enti locali. Come si avrà modo di vedere, non sembra che l'attuale legislatore costituzionale sia riuscito a sbarazzarsi della scomoda eredità della commissione parlamentare per le Riforme costituzionali.

Un surrogato della seconda camera federale - Certo, oggetto dell'attività del legislatore costituzionale non era la revisione della struttura della seconda camera, ma è pur vero che nell'articolo in questione si offre una sorta di surrogato della futura seconda camera, in attesa della sua effettiva modifica. Fino alla revisione delle norme costituzionali che disciplinano l'organizzazione del Parlamento, afferma infatti l'articolo 11.1, «i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali».

LA COMMISSIONE PARLAMENTARE

LA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI	
1	**La struttura**
	Rappresentanti di regioni, province autonome ed enti locali
2	**Le funzioni**
	❑ Dà parere obbligatorio per il procedimento di scioglimento di un consiglio regionale
	❑ Si esprime sui progetti di legge che contengono disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali o che riguardano l'attività legislativa o amministrativa delle regioni

Si tratta effettivamente di una soluzione minima di natura organizzativa ma con effetti sul procedimento legislativo allorché questo verta, come si vedrà tra poco, su determinate materie. Non si trascuri inoltre la circostanza che la disposizione non obbliga, ma sembra facoltizzare le Camere a modificare i propri regolamenti. Quindi la partecipazione di Regioni ed enti locali all'attività della Commissione parlamentare per le questioni regionali è rimessa alla maggioranza assoluta delle future Camere, chiamate dall'articolo 64 della Costituzione ad approvare il regolamento.

Le ragioni della previsione contenuta nell'articolo 11 sono abbastanza chiare. Come è indicato dallo stesso nome, la commissione parlamentare per le Questioni regionali rappresenta, per ora, l'unico organo parlamentare bicamerale, composto cioè da rappresentanti sia della Camera sia del Senato, con una esplicita vocazione regionale. La Costituzione prevede la sua istituzione all'articolo 126, comma quarto, della Costituzione (recentemente modificato dall'articolo 4 della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, anche se non nella parte che riguarda la previsione di detta commissione, ora contenuta nel primo comma del nuovo articolo 126), ritenendo obbligatorio sentire il suo parere nel corso del procedimento di scioglimento di un consiglio regionale. Essa ha poi ricevuto una più diretta disciplina (solo) organizzativa dall'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953 n. 62. Recentemente, infine, con modifica del 16 dicembre 1998, è stato aggiunto un comma 3 all'articolo 102 del regolamento della Camera dei deputati, dedicato alle procedure relative alla commissione in questione, con il quale si prevede che i progetti di legge che contengano disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni, sono trasmessi alla commissione parlamentare per le Questioni regionali, la quale esprime il proprio parere, allegato poi alla relazione che la commissione competente presenta all'Assemblea.

Tornando alla legge costituzionale in esame, è comprensibile che, una volta stabilito di dare un segnale politico nella direzione di una maggiore integrazione degli enti territoriali all'attività parlamentare senza procedere tuttavia alla modifica dell'attuale struttura delle Camere, l'unico organo sul quale intervenire fosse appunto la commissione parlamentare per le Questioni regionali.

L'aspetto più interessante della disciplina prevista dall'articolo 11, comma 1, rimane comunque la generalità della previsione. Si intende richiamare l'attenzione sul fatto che la disposizione in questione non limita la partecipazione di regioni, province autonome ed enti locali in relazione all'esame di determinati provvedimenti o all'esercizio di specifiche competenze o poteri della Commissione. Quindi, secondo la disposizione in esame, i rappresentanti degli enti in questione possono essere chiamati dai regolamenti parlamentari a partecipare, potenzialmente, a tutte le attività della commissione. Dovrebbe però restare nella discrezionalità del legislatore, in sede di modifica dei regolamenti parlamentari, il potere di modulare il funzionamento della commissione parlamentare, in versione integrata o meno, a seconda dell'attività svolta.

Il fardello delle autonomie locali - Allo stesso tempo va richiamata l'attenzione del lettore sull'incapacità dell'autore della legge in commento di recidere il cordone ombellicale che, in qualche modo, ancora lo legava alla surricordata proposta dell'ultima commissione parlamentare per le Riforme costituzionali. Prevedendo infatti una partecipazione alla commissione parlamentare per le Questioni regionali estesa non solo ai rappresentanti delle regioni e delle province autonome, ma anche ai rappresentanti degli enti locali, il legislatore costitu-

zionale non ha saputo porre fine all'equivoco di fondo che finisce per ingarbugliare tutti i discorsi intorno alla riforma della seconda camera. Esso impedisce di dire a chiare lettere che nessuna seconda camera negli Stati federali attualmente esistenti prevede una partecipazione degli enti locali. Questa incompatibilità si spiega con la differente posizione politica e giuridica che in questi Stati assumono i livelli di governo regionali e quelli comunali. Come si è avuto modo di precisare recentemente (sia permesso rinviare a V. Atripaldi, R. Bifulco - a cura di - «Federalismi fiscali e costituzioni», Giappichelli, Torino, 2001, pp. 30-2), negli ordinamenti degli Stati composti in cui la periferia è forte al centro, gli enti comunali non si trovano certo su di un piano di parità rispetto ai livelli di governo regionali (si chiamino poi questi Stati, regioni, comunità). Non a caso, del resto, in questi ordinamenti la potestà legislativa in materia di ordinamenti locali rientra generalmente nelle attribuzioni costituzionali dei livelli di governo regionali, anche laddove gli enti locali sono particolarmente garantiti come la Repubblica federale tedesca. Ma la stessa situazione è riscontrabile in quegli ordinamenti, come lo statunitense, dove la Costituzione nulla dice a proposito degli enti locali.

Del resto, in sintonia, questa volta, con una concezione che vede innanzitutto nella regione l'interlocutore privilegiato degli enti locali, il legislatore costituzionale ha previsto nell'articolo 7 che «in ogni Regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali». In un disegno razionale, volto a rafforzare il quadro complessivo delle autonomie territoriali rispetto al centro, dovrebbe essere proprio questa la sede in cui gli enti locali dialogano con l'ente di governo territoriale di riferimento. Spetterà poi a quest'ultimo dare voce, in una seconda camera effettivamente rappresentativa degli interessi regionali, alle esigenze e alle necessità degli enti locali.

La previsione dell'articolo 11, comma 1, potrebbe costituire una grave ipoteca per ogni serio progetto costituzionale teso a realizzare uno dei possibili modelli federali di seconda camera offerti dallo strumentario del diritto comparato. È auspicabile che questa soluzione transitoria non si perpetui in soluzioni definitive.

L'integrazione della commissione parlamentare per le Questioni regionali - Nel comma 2 l'articolo 11 prevede, come si è anticipato, un aggravamento del procedimento legislativo allorché esso riguardi le materie di legislazione concorrente, previste dal nuovo articolo 117, terzo comma, o quelle tributarie di cui al nuovo articolo 119, sulle quali abbia espresso il proprio parere contrario o favorevole ma condizionato all'introduzione di modifiche specificamente formulate la commissione parlamentare per le Questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1. In queste ipotesi, prosegue la disposizione, se la commissione che ha svolto l'esame in sede referente non si sia adeguata ai rilievi della commissione parlamentare per le Questioni regionali, sulle corrispondenti parti del progetto l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti. A differenza della disposizione contenuta nel comma 1, che lascia decidere al legislatore come e quando integrare la commissione, la disposizione in esame risulta immediatamente vincolante.

Pur con tutti i limiti generali e specifici che sono stati individuati finora, la disposizione appena riportata si rivela di estremo interesse. Da un punto di vista strutturale od organizzativo il modulo procedimentale in questione è spesso adoperato nelle costituzioni degli Stati federali, per esempio in quella tedesca, in cui alla funzione legislativa federale non sono chiamate a partecipare in maniera paritaria le due camere. Il meccanismo in genere prevede che la funzione legislativa spetti alla sola prima camera, quella cioè rappresentativa dell'intera nazione; solo nei casi in cui la funzione legislativa sia esercitata su materie per le quali sono competenti o hanno un interesse qualificato gli Stati membri, si lascia intervenire la seconda camera in forme più o meno simili a quelle previste dall'articolo 11, comma 2.

> L'impianto proposto potrebbe costituire una grave ipoteca sul progetto costituzionale di realizzare uno dei modelli federali di seconda Camera offerti dal diritto comparato

Nel merito, pur condividendo il tentativo di far partecipare il sistema delle autonomie territoriali alla funzione legislativa nazionale, non possono non esprimersi serie perplessità sull'opportunità di una disposizione che permette a un organo, in cui sono rappresentati anche gli enti locali quale è la commissione integrata ai sensi del comma 1, di esprimere un parere su provvedimenti legislativi. Se è vero che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni» secondo quanto dispone il nuovo articolo 117, comma 1, ci si chiede quale sia il titolo sulla cui base viene permesso agli enti locali di partecipare, sebbene in forma indiretta, all'esercizio della funzione legislativa.

Canis a non canendo, diceva Varrone. Si chiama cane perché non canta. Una massima utile per non oscurare completamente le differenze esistenti di fatto tra i principi del federalismo e la persistente tradizione municipalistica italiana. ■

CHI È IL CUSTODE DELL'INTERESSE NAZIONALE?

La riforma del titolo V della Costituzione sottrae al Parlamento, come è noto, sia il controllo sugli Statuti regionali (art. 123 Cost.) sia il possibile controllo di merito sulle leggi regionali per contrasto con gli interessi nazionali (art. 127 Cost.). Tutto il peso del controllo sarà sulle spalle della Corte costituzionale, chiamata ad occuparsi di Statuti e leggi regionali su impugnazione del Governo della Repubblica (o dello Stato, dopo la criptica nuova norma dell'art. 114?).

Questa nuova disciplina trascina con sé – come è stato affermato nei primi rapidi commenti – l'abolizione del limite dell'«interesse nazionale», espressamente previsto dagli artt. 117 e 127 Cost. del 1948? È vera questa facile affermazione?

In un volume degli inizi degli anni '70 (*Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffré, 1973) avevo sostenuto che gli interessi nazionali sono identificati dai fini e dai valori su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi unite nella Repubblica italiana. Se è vera questa conclusione – che supera sia la tesi di chi identifica tali interessi negli «obbiettivi fissati nell'indirizzo di maggioranza» (Mortati ed altri), sia la tesi di chi li riferisce a non ben precisabili «interessi della Nazione italiana» (Martines ed altri) – ne deriva che quel limite non può considerarsi travolto dalla riforma: esso permane, a mio avviso, quale espressione dell'unità stessa della Repubblica. È un limite che appartiene alla categoria dei limiti «impliciti», ma che trova un aggancio testuale nell'art. 5 Cost. – «una e indivisibile» – (e di cui peraltro v'è traccia indiretta nel nuovo art. 120, laddove prevede i poteri sostitutivi del Governo a tutela della «unità giuridica o dell'unità economica»).

Quell'espressione fu introdotta dal Costituente rivisitando la formula del primo articolo delle Costituzioni rivoluzionarie. La «Republique une et indivisible» era stata, come è noto, la formula che i giacobini avevano agitato sia contro i residui vandeani *dell'ancien règime* sia contro i tentativi federalisti dei girondini.

Nel momento in cui dava vita ad un originale «Stato regionale» (non dobbiamo dimenticare che l'unico effettivo precedente poteva allora considerarsi la sfortunata Costituzione della II Repubblica spagnola), il Costituente pose la Corte costituzionale a custodia della legalità costituzionale (come avrebbe potuto richiedere Hans Kelsen), e il Parlamento a custodia degli «interessi nazionali» (come avrebbe potuto richiedere Carl Schmitt, ma per il Capo dello Stato). Unico l'obiettivo – la difesa della Costituzione, anch'essa «una» –, ma diversi gli strumenti: il giudizio di «legittimità» in un caso, quello di «merito» nell'altro; il primo affidato alla Corte costituzionale, il secondo al Parlamento.

Il Parlamento, in quanto rappresenta la Nazione (art. 67), avrebbe dovuto assicurare, in forme diverse e utilizzando strumenti più flessibili – l'approvazione degli Statuti e l'eventuale controllo di merito sulle leggi regionali –, gli stessi valori che la Corte costituzionale era chiamata a garantire. Il Parlamento con riferimento diretto all'obiettivo dell'unità politica, la Corte con la mediazione dei parametri normativi della Costituzione.

Sappiamo tutti come si è evoluto tale sistema: il Parlamento ha lasciato alla Corte costituzionale la difesa dell'interesse nazionale, che da controllo di merito, successivo ed eventuale, è divenuto un presupposto di legittimità; mentre il controllo sugli Statuti ha perso rilevanza sia per il deperimento della fonte statutaria sia per l'utilizzo dei controlli parlamentari a difesa piuttosto dell'*uniformità* giuridica dell'ordinamento che non dell'*unità* dello stesso («l'armonia con la Costituzione»; e «con le leggi della Repubblica», si aggiungeva con formula infelice ora espunta).

Perché con la riforma del titolo V il costituente (anzi, potremmo dire, il «revisionante») del 2001 ha tolto al Parlamento queste funzioni di custodia e le ha lasciate in grembo alla sola Corte costituzionale?

Due le possibili interpretazioni: o si tratta di una linea «ultrafederalista» o di un atto di furbizia.

Dico linea «ultrafederalista» perché si tratta di una scelta che trova pochi precedenti negli Stati federali o regionali: è noto – mi limito a due esempi – che le Costituzioni cantonali sono approvate dal Parlamento federale elvetico, ed è altrettanto noto che gli Statuti delle Comunità autonome devono essere «convertiti in legge» dalle Cortes del Regno di Spagna.

L'atto di furbizia può consistere nel fatto che la parola decisiva, per quanto riguarda la «forma di governo», sarà detta dal Parlamento stesso attraverso la approvazione di una legge nazionale che determini i principi della legislazione elettorale; mentre per gli altri contenuti si è voluto scaricare a Palazzo della Consulta il compito di togliere le castagne dal fuoco. Evidente è il pericolo per questa di scottarsi le dita nel fuoco della politica e per quello di abdicare ad una essenziale funzione nazionale.

Non ci dice l'esperienza costituzionale (dalla sentenza McCullogh *vs.* Maryland alle prime decisioni della Corte italiana in materia regionale) che le Corti finiscono per assumere su di sé la difesa degli interessi nazionali (ovviamente denominati federali negli Stati federali)?

Augusto Barbera

UN PASSO INDIETRO SULLA VIA DEL REGIONALISMO

La legge costituzionale che ha modificato il Titolo V della Parte II della Costituzione ha, a mio avviso, una peculiarità: da qualunque punto di vista la si esamini è difficile trovare i motivi per i quali la maggioranza ha preteso approvarla a tutti i costi allo scadere della legislatura. E quando parlo di costi, mi riferisco a costi veri, dato che chi l'ha voluta ha messo in gioco la propria credibilità democratica, intesa come capacità di rispettare le regole di comportamento, non scritte ma pur tuttavia fondamentali, che reggono il confronto tra le forze politiche.

Sarà difficile, infatti, dimenticare la forzata e frettolosa approvazione della legge, malgrado la più volte manifestata volontà contraria dell'opposizione. Anche perché, fino ad oggi, le poche leggi che hanno modificato la Carta sono state sempre approvate a larga maggioranza, pur riguardando singoli articoli, se non parti di essi. Unica eccezione, in oltre cinquant'anni di vita della Repubblica, è stata la legge cost. n. 1 del 1999, che ha coinvolto parzialmente quattro articoli ma con lo specifico scopo di introdurre una nuova forma di governo regionale.

Ebbene, la legge ora esaminata ha modificato l'intero Titolo V, composto da ben diciassette articoli. Una bella quota, cioè, dei centotrentanove che formano l'intera Carta. Con l'aggravante che la legge stessa è stata approvata non già con la maggioranza dei due terzi dell'Assemblea, ma con solo quattro voti di distacco.

E, se non bastasse, ciò è avvenuto l'ultimo giorno della legislatura, ad opera di un Parlamento oramai con il livello di rappresentatività più basso possibile, essendo trascorsi ben cinque anni dalle elezioni ed essendo ampiamente diffusa l'impressione di una diversa preferenza dell'elettorato.

Forse questi gravi comportamenti avrebbero potuto essere, in qualche modo, spiegati (ma mai giustificati) qualora il contenuto della legge

fosse stato determinante per dare un effettivo contributo alla riforma e alla modernizzazione del Paese. Ma non è certo questo il caso, dato che le vantate innovazioni della legge sono in realtà operazioni di piccolo cabotaggio.

Tale considerazione vale innanzitutto per l'ampliamento della potestà legislativa regionale, determinato dal rovesciamento del criterio di riparto. Infatti, mentre il vecchio art. 117 Cost. elencava le attribuzioni legislative delle regioni, e le restanti competevano allo Stato, ora sono elencate le materie di competenza statale.

La soluzione era auspicata da tutti e sarebbe stata utile, se non fosse stata totalmente vanificata dalla successiva elencazione di materie di competenza regionale per le quali la legge mantiene in capo allo Stato la funzione legislativa di principio. È noto, infatti, che in questi casi di legislazione concorrente lo spazio dello Stato si è sempre enormemente ampliato, grazie alla giurisprudenza costituzionale, riducendosi la potestà legislativa delle regioni quasi al livello di una fonte regolamentare. Né oggi le regioni sono maggiormente garantite contro tale processo di svuotamento, dato che non è stata loro conferita alcuna partecipazione alla funzione legislativa nazionale, come sarebbe potuto avvenire con l'istituzione del senato delle regioni.

Inoltre, questo secondo elenco è molto lungo. Ne consegue che le materie di competenza esclusiva regionale sono poche e minimali: dovranno essere ricercate con il lanternino. È sfuggita al setaccio – per il pressappochismo del legislatore – una sola importante materia: l'industria, che sarebbe stata altrimenti inserita nell'elenco delle materie di legislazione concorrente, visto che in questo vi sono materie di ben minore importanza.

Che dire, poi, delle innovazioni concernenti la funzione amministrativa?

Nel nuovo art. 118 Cost., la posizione delle regioni è persino peggiorata. È stato cancellato il principio costituzionale del parallelismo, che assegnava loro le attribuzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa. Ciò in quanto si è stabilito che il legislatore ordinario distribuirà le attribuzioni amministrative fra Stato ed enti territoriali nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale.

Le regioni, quindi, vengono private di competenze costituzionalmente garantite, e avranno quelle attribuzioni che il legislatore ordinario riterrà di allocare nella loro dimensione territoriale. Di conseguenza, se esse si riterranno lese, potranno tutt'al più impugnare dinanzi alla Corte costituzionale le leggi che le avranno private di attribuzioni, lamentando la violazione del vago principio di sussidiarietà. Si rinnoverà, quindi, il circolo vizioso nell'ambito del quale esse sono state quasi costantemente perdenti, perché escluse sia dal procedimento legislativo centrale, sia dalla Corte costituzionale.

Per quanto attiene all'autonomia finanziaria, qualche progresso vi è stato. Ma era facile attendersi un miglioramento della evanescente formulazione dell'attuale art. 119 Cost., già superato, nella realtà dei fatti, dal federalismo fiscale, che gli enti locali e le regioni del Nord hanno faticosamente strappato al legislatore. Ciò mentre l'oscuro ed improbabile principio della piena autonomia finanziaria, indicato nel IV comma del nuovo art. 119, sembra costituire un evidente tentativo di ridurre gli spazi di scelta delle regioni, scaricando su di esse l'indebitamento pubblico.

È evidente, dunque, che la legge non ha alcuna reale portata innovativa né costituisce un passo in avanti, non dico verso il federalismo, ma per l'auspicata razionalizzazione del nostro pessimo regionalismo. La legge, infatti, resta impantanata nel regionalismo collaborativo che si è sviluppato in Italia, non in attuazione di un razionale progetto organizzativo, ma per far fronte al confusionario assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo che costituisce il vizio capitale dell'attuale forma di Stato.

E la prova è che la nuova legge è infarcita di meccanismi di raccordo che riguardano i tre tipi di autonomia, legislativa, amministrativa e finanziaria e appesantiscono, se non paralizzano, gli apparati pubblici.

Una situazione, questa, che dimostra la fallacia di un'altra vantata innovazione della legge: la eliminazione dei controlli. La quale non comporta un maggior spazio di autonomia, perché in un sistema collaborativo con confusione di ruoli, con raccordi e procedimenti misti vari, i controlli sono praticamente inutili, dato

che lo Stato può condizionare a monte le scelte regionali.

Eppure avrebbe dovuto essere pacifico che un salto di qualità della nostra forma di Stato è possibile soltanto a condizione che vengano introdotte tre innovazioni.

In primo luogo, è necessario un nuovo riparto di attribuzioni, fondato sul principio di sussidiarietà, ma ancorato a criteri di chiarezza e di netta separatezza. Sarebbe, al limite, persino preferibile assegnare meno attribuzioni alle regioni: purché le si assegni in via esclusiva, al fine di evitare commistioni di ruoli, confusioni, irresponsabilità.

In secondo luogo, per evitare la conflittualità e perfino per rafforzare le istituzioni centrali con l'apporto degli enti locali, è pacifica la necessità di portare le regioni all'interno delle istituzioni centrali (attraverso il senato delle regioni e la partecipazione delle regioni alla Corte costituzionale).

In terzo luogo, occorre finalmente ridisegnare il sistema delle autonomie, ponendone le regioni al vertice, affinché svolgano il ruolo di centro motore di quelle minori, pur con le dovute garanzie contro un eventuale neo-centralismo regionale.

Sennonché, la legge fa proprio il contrario su ognuno di questi tre aspetti. Essa, dunque, realizza un'operazione clamorosamente conservatrice di cui si è tentato inutilmente di fornire giustificazioni, risultate tutte prive di senso e irrilevanti. Intendo riferirmi alla necessità di dare una copertura costituzionale alle innovazioni introdotte dalle leggi Bassanini, oppure all'asserzione secondo cui la legge avrebbe comunque il merito di riavviare la riforma federalistica.

Si aggiunga, infine, che, a fronte delle gravi critiche formulate dall'opposizione, pur ammettendosene la fondatezza, si è ritenuto di procedere comunque al varo della legge, data la imminente fine della legislatura.

Di talché, si è perfino violato l'art. 138, II comma, Cost. Ciò in quanto è stata vanificata la *ratio* sottostante alla previsione secondo la quale le leggi costituzionali devono essere approvate due volte con un intervallo di tre mesi, proprio per consentirne il vaglio da parte delle forze politiche, dell'opinione pubblica e, volendo, della scienza, così da potervi introdurre le conseguenti correzioni.

Achille Chiappetti

Federalismo e riforma amministrativa: un passo alla volta. Aspetti della revisione 2001

di Giuseppe Floridia

1. *La revisione del Titolo V nel quadro della riforma*

Con la legge costituzionale approvata in seconda deliberazione dalla Camera dei Deputati il 28 febbraio e dal Senato della Repubblica l'8 marzo 2001(1) si è sostanzialmente completata la radicale revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione(2), già profondamente modificato, sotto i profili organizzativi, dalla L.cost. 1/1999.

Con tale revisione, peraltro, la costruzione del nuovo (e, come vedremo, alquanto atipico) assetto federale della Repubblica non è ancora completa. Essa infatti richiede l'adeguamento di diversi altri istituti, la cui disciplina è collocata in altre parti della Costituzione. Ciò è evidenziato nella stessa legge costituzionale del 2001, in particolare all'art.11, che — a proposito alla partecipazione delle Regioni alla formazione delle leggi statali, o almeno delle leggi che le riguardano — detta una disciplina transitoria destinata a valere "sino alla revisione delle norme del Titolo I della Parte seconda della Costituzione"(3), vale a dire delle norme relative alla struttura e al funzionamento del Parlamento nazionale. Si prefigura dunque un ulteriore passo della riforma, che dovrà interessare il procedimento legislativo ma verosimilmente anche la stessa configurazione dell'attuale sistema bicamerale, che secondo i classici modelli federali dovrebbe articolarsi in una Camera di rappresentanza unitaria dell'intera popolazione nazionale e in una Assemblea con cui assicurare la rappresentanza e la partecipazione politica e legislativa degli Enti che compongono la Federazione (dei loro popoli oppure dei loro governi, a seconda che ci si voglia ispirare al modello americano o a quello tedesco). Ma si parla anche di altri necessari sviluppi, ad esempio con riguardo alla composizione della Corte costituzionale, che si vorrebbe integrata con membri provenienti o designati dagli Enti territoriali, per meglio garantire la sua equanimità quale giudice delle controversie costituzionali tra questi e lo Stato: tanto più in quanto la riforma sembra destinata ad accrescere notevolmente tale contenzioso, sia per le difficoltà inerenti alla sua attuazione, sia per il numero e l'eterogeneità dei soggetti (non solo le Regioni, ma anche le Province e i Comuni: v. oltre) che ne risultano titolari di attribuzioni costituzionalmente rilevanti e garantite.

La legge costituzionale n.1/1999 e quella del 2001 vanno viste dunque, per così dire, come un primo e un secondo passo verso il federalismo, a cui altri dovranno seguire: secondo una progressione che del resto riflette un più generale metodo di riforma della Costituzione "per via incrementale", affermatosi dopo il fallimento dei tentativi di riforma "organica" perseguiti fino a poco tempo

addietro (da ultimo con la Commissione bicamerale istituita dalla L.cost. 1/1997 e presieduta dall'on. D'Alema).

Per vero, dopo quarant'anni di sostanziale "immobilismo costituzionale", alcune revisioni puntuali(4) erano state introdotte già tra gli ultimi anni ottanta e i primi novanta sotto la pressione di una profonda crisi del nostro sistema politico (il cui esito più rilevante resta tuttavia quello della modifica delle leggi elettorali(5). Ma quanto sta accadendo negli ultimi tempi va molto al di là di una semplice serie di "ritocchi costituzionali" frammentari e occasionali. Si tratta invece di una strategia più complessa, articolata in interventi collegati tra loro e intesi alla realizzazione graduale di obiettivi di ampio respiro(6); i quali, del resto, da un lato sono connessi ad importanti riforme a livello di legislazione ordinaria (si pensa alle profonde innovazioni dell'ordinamento amministrativo introdotte con le c.d. leggi Bassanini, per cui si è arrivati a parlare di "federalismo a Costituzione invariata"); e dall'altro lato trovano un importante retroterra — anche sul piano delle soluzioni tecniche — nelle prospettive emerse dal vasto dibattito in corso ormai da tempo sulla revisione della Costituzione e in particolare dai lavori della ricordata Commissione bicamerale per le riforme costituzionali(7).

A questa stregua, parlare di "riforma incrementale" della Costituzione non è un'invenzione linguistica per nobilitare interventi frammentari, ma è lo specchio reale di un metodo che peraltro, a torto o a ragione, è parso a molti non solo più realistico, ma addirittura in sé preferibile rispetto ad una riforma "organica", proprio in quanto si tratta di un processo graduale e prudentemente valutato nei suoi successivi passaggi, sul piano tecnico non meno che su quello politico. È significativa al riguardo la vicenda del voto degli italiani all'estero, che si è sviluppata appunto per "incrementi" successivi a livello costituzionale, per consegnare un quadro preciso alla legislazione attuativa(8). Ma ovviamente il caso più importante per qualità e portata è appunto quello relativo al Titolo V della Parte II della Costituzione. La sua riscrittura pressoché integrale rappresenta infatti l'esito di una serie di scelte di grandissimo rilievo, che dal tema dell'organizzazione e della "forma di governo" delle Regioni, su cui era intervenuta la L.cost. 1/1999(9), si sono poi estese, con la legge costituzionale del 2001, all'intero assetto delle istituzioni in cui si articola la Repubblica; ed in termini così peculiari ed elaborati che lo stesso ricorso all'idea di "federalismo", se per alcuni aspetti può apparire problematico, per altri risulta addirittura riduttivo o parziale, poiché il sistema che ne emerge appare in realtà più complesso dei modelli usualmente ricollegati a tale nozione. E ciò — si può aggiungere — non a caso, stante la sostanziale continuità con le indicazioni già espresse in questa direzione dalla Commissione bicamerale del 1997. È dunque anche in confronto col testo da questa approvato che va letta la riforma "federale" del 2001.

2. *Articolazione delle autonomie: i soggetti* (artt. 114 e 116)

La peculiarità fondamentale dell'atipico federalismo disegnato dalla revisione in esame emerge fin dall'inizio attraverso l'individuazione degli enti che ne sono i protagonisti: da un lato, infatti, si accresce grandemente il ruolo delle Regioni, specie sul piano delle funzioni legislative; ma dall'altro si attribuisce anche a Comuni, Province e Città metropolitane la "qualità" di enti ad autonomia costituzionalmente garantita (si noti che al nuovo art. 114 corrisponde l'abrogazione dell'art. 128, che subordinava alla legge ordinaria l'autonomia degli enti locali), riprendendosi con ciò l'impostazione della Commissione bicamerale(10) persino nella menzione "in ordine crescente" degli enti che "costituiscono" la Repubblica (tra cui si comprende anche lo Stato), intesa a sottolineare il senso di aggregazione progressiva che caratterizza il sistema.

Diversamente dai modelli federali più noti, dunque, non vi è un'articolazione a due livelli fra la Federazione e un insieme di enti territoriali omogenei di vaste dimensioni, comunque denominati (Regioni, Stati membri, Länder, Comunità autonome ecc.), ma una struttura più complessa, che da un lato profila un equilibrio del tutto particolare tra le articolazioni della Repubblica(11), ma dall'altro complica notevolmente il disegno della riforma, sia quanto ai rapporti tra le attribuzioni amministrative, sia quanto alla posizione giuridica degli enti locali, la cui autonomia costituzionalmente garantita fa ostacolo alla "invadenza" regionale non meno che a quella statale (v. più avanti il § 4).

Con specifico riferimento alla fisionomia degli enti regionali, va poi notato che la riforma tiene fermo il regime particolare delle cinque Regioni speciali(12), ma aprendo una breccia nel rigido dualismo tra di esse e le Regioni ordinarie, ispirata al modello spagnolo del regionalismo "a diverse velocità". Proprio l'art. 116, dedicato alle Regioni speciali, prevede infatti (profilando così una sorta di "specialità intermedia") che ogni singola Regione ordinaria può chiedere ed ottenere "ulteriori forme e condizioni di autonomia" in alcune delle materie di competenza esclusiva dello Stato e in tutte quelle di competenza concorrente: e ciò senza bisogno di una legge costituzionale (com'era invece nel testo della Bicamerale, art. 57 u.c.), ma con un particolare procedimento "contrattato": una legge ordinaria votata dal Parlamento nazionale a maggioranza assoluta, su intesa con la Regione.

3. *Distribuzione delle competenze legislative* (art.117)

Venendo poi ai poteri di cui concretamente consistono le nuove autonomie, l'innovazione più clamorosa (e più conforme ai classici modelli federali) è sicuramente quella relativa alla distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Come già prospettato dalla Commissione bicamerale, infatti, l'art. 117 viene "ribaltato", nel senso che, in luogo dell'originario sistema della elencazione delle materie spettanti alla Regione sullo sfondo della competenza generale dello Stato, viene introdotto l'opposto principio — tipico dei sistemi federali — per cui la Costituzione enumera le materie spettanti allo Stato,

restando alle Regioni la competenza "residuale" (cioè sulle materie non espressamente riservate).

Più in dettaglio, il nuovo testo dell'art. 117 profila tre distinti regimi competenziali:

una competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie elencate al 2° comma;

una competenza concorrente nelle materie elencate al 3° comma, per cui si riprende l'originario art. 117, riservandosi alle leggi dello Stato i relativi "principi fondamentali";

la competenza esclusiva delle Regioni nelle altre materie.

Le materie interessate dai due elenchi dell'art.117 sono peraltro non soltanto — com'è ovvio — di particolare rilievo sul piano politico, economico e sociale, ma anche parecchio numerose. A questo riguardo, tuttavia, la legge costituzionale del 2001, per un verso va considerata alla luce del rapporto con la Comunità europea, che è ormai oggi la sede in cui si elaborano le linee decisive di molte fra tali materie; e per altro verso va letta "in filigrana" con gli analoghi elenchi della Commissione bicamerale(13), coi quali vi è una larga coincidenza. Ciò vale in specie per l'elenco delle competenze statali esclusive, che per lo più riprende le medesime formulazioni, aggiungendovi qua e là qualche precisazione o qualche indicazione "dimenticata" dalla Bicamerale (v. ad es. le lettere a, c, h: talora si tratta però di indicazioni presenti in altre fasi di lavoro della Bicamerale, come per il diritto di asilo, il diritto d'autore, lo stato civile, le armi e gli esplosivi). Altrove la non corrispondenza dipende invece dallo spostamento di alcune materie all'elenco delle competenze concorrenti(14), o da un diverso modo di individuare il settore interessato (v. es la lettera g in confronto alla più precisa lettera l della Bicamerale). Solo in pochi casi, dunque, si tratta propriamente di materie nuove (cfr. le lettere c, o, q. Si veda anche la "perequazione delle risorse finanziarie" della lett. e, che può peraltro risultare problematica quale definizione di una "materia" a sé stante).

Più significativo è invece il nuovo elenco delle competenze concorrenti(15), che si allarga a campi di un certo rilievo socioeconomico (ad es. commercio con l'estero, governo del territorio, previdenza, casse di risparmio) o si arricchisce di importanti indicazioni o precisazioni che sottolineano il ruolo di uniformizzazione e orientamento delle leggi quadro statali (ad es. il "sostegno all'innovazione per i settori produttivi" e la "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario").

Questo confronto col testo della Bicamerale vale ovviamente solo ai fini di una valutazione "relativa" della riforma del 2001 in rapporto con linee di politica istituzionale già definitesi in precedenza. Se si vogliono invece valutare in se stessi i caratteri e le dimensioni della "federalizzazione" delle competenze legislative, occorre guardare alle più importanti esperienze federali o parafederali

straniere, almeno a quelle più agevolmente comparabili per vicinanza geografica e culturale, e cioè la tedesca e la spagnola. Certo, si tratta di due sistemi profondamente diversi tra loro e dal nostro, sia per i loro caratteri istituzionali complessivi (e ai conseguenti criteri di riparto delle competenze)(16) che per gli specifici tecnicismi utilizzati(17), così da rendere impropria una comparazione diretta. E tuttavia è proprio alla luce di questi così diversi quadri d'insieme che sembra possibile trarre istruttive indicazioni per valutare realisticamente l'individuazione delle materie ritenute "necessariamente nazionali" dalla nostra riforma, in confronto con quelle proprie di un sistema "geneticamente federale" come il tedesco, e di un sistema invece essenzialmente anche se fortemente autonomistico come lo spagnolo(18). Ebbene, da tale confronto sembra emergere che in linea di massima l'individuazione delle materie in cui la legge costituzionale del 2001 riserva allo Stato la competenza esclusiva riflette criteri fondamentalmente analoghi a quelli dei altri due sistemi, interessando oggetti la cui dimensione "nazionale" è pressoché ovvia (politica estera, difesa, sicurezza, cittadinanza, immigrazione, istituzioni costituzionali e amministrative statali, politica monetaria, pesi e misure, statistica nazionale ecc.; ma anche disciplina del commercio, dei mercati finanziari, della concorrenza, della proprietà intellettuale); mentre le differenze si risolvono essenzialmente nella collocazione di alcuni settori nell'area delle competenze concorrenti anziché esclusive (tutela del lavoro, dell'ambiente, dei beni culturali), che non sempre vede la nostra normativa su posizioni più "centraliste" (è il caso del trasporto aereo, ferroviario e marittimo, delle comunicazioni, della protezione civile), tranne che, in confronto con la Germania, per il settore del diritto civile, penale, processuale e dell'ordine interno: dove però le competenze dei Länder da un lato riflettono il tradizionale controllo di queste materie da parte degli Stati membri, e dall'altro risultano in linea di fatto agevolmente comprimibili da parte della Federazione attraverso il significato "sostitutivo" anziché "ripartito" che la competenza concorrente assume in quel sistema (v. nota 17).

4. *Regole sulle competenze amministrative* (art.118)

Molto più complesso — in corrispondenza con l'accennata "atipicità" del modello federale della legge del 2001 — è il discorso relativo alla distribuzione delle competenze amministrative. Al posto della vecchia regola generale del "parallelismo" tra funzioni amministrative e legislative delle Regioni, salva la possibilità di attribuire a Province e Comuni, con legge della Repubblica, funzioni "di interesse esclusivamente locale", il nuovo art. 118 pone come regola generale il principio che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza". È vero che una simile configurazione del Comune come ente a competenza generale emergeva già dalla più recente legislazione in materia, ma

altro è affermarla a Costituzione invariata, altro farne invece oggetto di una esplicita — e indeterminata — prescrizione costituzionale.

Com'è noto, in effetti, già la legge 142/1990, Ordinamento delle autonomie locali, aveva aperto in tale direzione (art. 2, 2°c.: "il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo") e in concreto aveva prefigurato un larghissimo ampliamento delle competenze comunali, da conferire con leggi statali e regionali (art. 2, 5°c.), e aveva anzi imposto alle Regioni di operare in tal senso (art. 3, 1°c (19)). "identificando, nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 Cost., gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio" (art. 3, 2°c.). Questa impostazione ancora "a scendere" (per cui cioè le funzioni andavano specificamente "conferite" al Comune senza presumere una sua competenza generale ma — per così dire — costruendola, in relazione al riconoscimento degli interessi della comunità locale) era peraltro già in qualche modo superata dall'art.9 della stessa legge, per cui "spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente [dunque "in primo luogo", e non "soltanto"] nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale". Emergeva dunque, anche se ancora ambiguamente, la prospettiva di una competenza "residuale" (cioè su tutto quanto non fosse riservato ad altri), che restò tuttavia ancora paralizzata sia, sul piano formale, per la mancanza in molte Regioni delle necessarie leggi di "conferimento" sia, sul piano pratico, per il difetto di un'adeguata provvista dei mezzi finanziari e di personale necessari ai Comuni per gestire le funzioni conferite. Anche a queste difficoltà si debbono i passi ulteriori realizzati con i nuovi interventi del legislatore statale degli ultimi anni novanta (le leggi Bassanini 59 e 127/1997 e 191/1998, e la legge Napolitano-Vigneri 265/1999), che hanno espressamente affermato il principio per cui la generalità delle funzioni e dei compiti amministrativi è svolta dalle autonomie locali, restando allo Stato e alle Regioni solo le funzioni che debbono essere necessariamente esercitate in modo unitario ai rispettivi livelli: si è rovesciato insomma il principio per cui tutto ciò che non è puntualmente attribuito agli enti locali appartiene per ciò stesso alla Regione o allo Stato, introducendosi l'opposto criterio della individuazione tassativa delle competenze di questi ultimi a fronte della competenza generale degli Enti locali. Vi ha fatto seguito un'ampia normazione attuativa (v. es. la L. 59/1997 e il d.lgs. 112/1998), non ancora completata, necessaria per l'effettivo trasferimento delle funzioni (ma, come detto, si parla ora di "conferimento" e non più di trasferimento o delega, com'era invece nell'originaria e più precisa terminologia costituzionale) (la parte organizzatoria di questa legislazione è stata da ultimo rifusa nel nuovo Testo unico degli enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Ebbene, tutto questo processo — chiaro nei principi quanto complesso e difficile sul piano dell'attuazione — trova infine nell'art.118 della legge costituzionale del 2001 il suo consolidamento e, se si vuole, la sua legittimazione a posteriori; ma al tempo stesso ne rappresenta il retroterra anche sul piano tecnico, senza il quale la riforma non sarebbe credibile né, forse, comprensibile.

Sotto il primo aspetto, infatti, la recezione nell'art. 118, 1°c. vale a dare stabilità e garanzia costituzionale al principio della competenza generale-residuale del Comune salvo particolari riserve per esigenze unitarie: laddove fino a questo momento la stessa continua opera di revisione e correzione del "federalismo amministrativo" ne denunziava la fragilità, e comunque appariva senza difese nei confronti di interventi legislativi particolari e derogatori(20). In secondo luogo, sia nella sostanza (il "federalismo amministrativo") che nella forma (i "conferimenti" anziché deleghe e trasferimenti) il processo accennato si muoveva forse sul margine della legalità costituzionale, alterando sia i ruoli della legislazione statale e regionale in materia, sia i criteri del riparto delle funzioni, ora invece "coperti" entrambi dalla nuova impostazione costituzionale. In terzo luogo, il ricorso un po' generico e indeterminato al principio di "sussidiarietà verticale" ai fini della allocazione delle funzioni a diversi livelli di governo (legge 59/1997) appare oggi meglio inquadrato attraverso l'accostamento di diversi criteri ("sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza") che rendono meno astratte e soggettive le valutazioni inerenti a tale allocazione. Infine viene compiuta una scelta, forse riduttiva ma chiara, sul ruolo della "sussidiarietà orizzontale", relativa al rapporto tra istituzioni pubbliche e iniziative della società civile, che sembra spogliata sia della valenza "concorrenziale" e comunque dall'idea di una distribuzione di compiti, rinvenibili nel testo della Commissione bicamerale(21); sia del rilievo "teleologico" suggerito dalla L. 59/1997(22); sia della valenza "strumentale" della L. 265/1999(23). Dispone infatti l'art.118, 4° c., che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà", in una logica quindi non di distribuzione o sostituzione o delega di compiti e responsabilità, ma di sostegno ad attività socialmente utili da parte di tutte le articolazioni della "federazione".

Per altro verso, la legislazione pregressa sembra per così dire sopperire a priori alle lacune e alle indeterminatezze del nuovo art. 118. Senza di essa, sia il primo che il secondo comma della disposizione risulterebbero inattuabili e persino pericolosamente ambigui. Come potrebbe infatti il Comune esercitare senz'altro "la generalità delle funzioni amministrative"? come e quando, e con quali soluzioni transitorie, si realizzerebbe la complessa opera attuativa necessaria per individuare le specifiche funzioni da conferire ai livelli superiori e lo specifico livello a cui allocarle? E, per quanto riguarda il comma 2, quali sarebbero le funzioni amministrative "proprie" degli enti locali, e quali invece

quelle solo "conferite con legge"? (questione rischiosa, quest'ultima, stante il significato, nel nostro lessico giuridico, della formula "funzioni proprie", che implica un diritto o una pretesa costituzionalmente fondata e giustiziabile dell'ente che può dirsene titolare). In modo assai inopportuno, la riforma tace su tutti questi aspetti, né dispone rinvii, riserve normative o simili. È un puro quanto grave errore tecnico, o una trappola concettuale per cui la "dignità federale" degli enti in gioco ha trattenuto dal passare attraverso paternalistici (e rinviabili) atti di trasferimento-devoluzione? Forse, molto più semplicemente, non si sono ritenute necessarie particolari soluzioni al riguardo, stante lo stadio evolutivo già raggiunto. La preesistenza delle leggi di "devoluzione amministrativa" sopra citate non basta certo a escludere l'insorgenza di notevoli problemi e di un nutrito contenzioso, ma offre comunque un quadro già abbastanza consolidato: per cui si prospetta non una (pressoché impossibile) attuazione "da zero" dei nuovi principi costituzionali, ma piuttosto una revisione critica, alla loro luce, della risposte che la legislazione già in vigore è in grado di dare agli interrogativi sopra formulati. La transizione, si potrebbe dire, è già in larga misura alle spalle. Anzi, se è improbabile — salvo qualche straordinaria lungimiranza — che essa sia stata attivata apposta per arrivare a questa revisione costituzionale (laddove se mai è la revisione ad essere stata concepita per darvi copertura costituzionale), non c'è dubbio che la legislazione vigente si configuri come una premessa indispensabile per la costruzione e la fattibilità di una simile revisione, che si sarebbe altrimenti scontrata non solo con le usate resistenze degli interessi e delle culture del passato, ma anche con l'ostacolo di un tecnicismo non superabile neppure con la migliore buona volontà.

5. *Disciplina dell´autonomia finanziaria e fiscale* (art.119)

L'art. 119 definisce — per usare un'espressione corrente ma alquanto impropria — il "federalismo fiscale", seguendo una impostazione simile ma più semplice rispetto all'omologa disposizione (art. 62) del testo finale della Commissione bicamerale(24).

Per un verso, infatti, questa era più precisa nell'individuare la competenza normativa in materia, attribuita a "leggi approvate dalle due Camere", mentre nel testo del 2001 occorre risalire all'art. 117, che comprende la voce "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (nell'elenco delle competenze legislative concorrenti del terzo comma e non, curiosamente, in quello delle competenze esclusive del secondo comma, dove forse avrebbe meglio figurato, trattandosi appunto solo di "armonizzazione" e "coordinamento": v. anche la formula dell'art. 119, 2°c).

Per altro verso, a tale legislazione attuativa il testo del 2001 attribuisce un ruolo molto più significativo, in quanto i criteri di ripartizione del gettito dei tributi erariali non sono predeterminati in sede costituzionale (com'era invece nel testo della Bicamerale: art. 62, 2° e 4°c.). Dipende quindi dallo Stato la dimensione

quantitativa della compartecipazione degli enti territoriali ai tributi erariali raccolti nelle rispettive aree geografiche, senza alcun limite, né minimo né massimo, e senza alcuna riserva connessa a specifiche destinazioni o funzioni statali (cfr. invece l'art. 62, 4°c. della Bicamerale). L'unico limite sta se mai nel fatto che tale compartecipazione deve essere uniformemente proporzionale, senza "manovre" perequative. Ciò risulta indirettamente dal rapporto col terzo comma dello stesso art.119, per cui tali manovre possono realizzarsi solo con la diversa forma ivi fissata, cioè mediante un "fondo perequativo" istituito con apposita legge statale (questo principio era esplicito nel testo della Bicamerale: art.62, 3°c.).

Anche con riguardo a tale "fondo perequativo", peraltro, la disciplina del 2001 è molto meno precisa e vincolante di quanto previsto dalla Commissione bicamerale, che disponeva il carattere annuale dei trasferimenti erogabili a carico del fondo, la predisposizione di parametri per la valutazione della "minore capacità fiscale per abitante", le finalità ammesse per l'utilizzazione del fondo (allora vincolato a garantire il livello delle funzioni e dei servizi di competenza ordinaria). Tutti questi elementi sono ora assenti: il sistema dell'art. 119 è caratterizzato da un fondo "senza vincolo di destinazione", i cui beneficiari peraltro non sono più le "comunità regionali" ma genericamente "i territori" con minore capacità fiscale; sicché le relative erogazioni possono "saltare" non solo gli enti regionali, ma anche la loro stessa articolazione geografica, andando eventualmente ad interessare anche "i territori" meno fortunati individuabili all'interno delle regioni più ricche: con una soluzione più discrezionale e, se si vuole, meno "regionalista".

Altro aspetto di notevole interesse è quello della configurazione costituzionale degli equilibri di bilancio imposti agli enti regionali e locali. Infatti, mentre il testo della Bicamerale prospettava il "raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria" delle Regioni (in riferimento alle spese per le funzioni ordinarie delle stesse e di Province e Comuni) quale limite alla integrazione con tributi erariali dei proventi dei tributi propri (art. 62, 3°c.), il testo del 2001 segue una logica del tutto diversa, in cui schema è il seguente:

quanto all'entrata, ciascun ente territoriale (Regione, Provincia, Comune) ha tre tipi di entrate (senza vincolo di destinazione): 1. i tributi propri; 2. le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali; 3. le erogazioni dal fondo di perequazione (art. 119, 1-3°c.);

quanto alla spesa, le risorse derivanti da queste fonti "consentono" (cioè debbono consentire) di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a ciascun ente. In altre parole, tali risorse debbono bastare comunque a coprire le spese correnti (4°c.).

quanto alla possibilità di indebitamento dagli enti territoriali, cioè di ricorso alle banche o al risparmio privato mediante titoli obbligazionari e simili, esso è consentito (come già nel testo della Bicamerale: art. 62, 7°c.) soltanto "per

finanziare spese di investimento", ed è comunque esclusa ogni garanzia dello Stato su tali prestiti (art. 119, 7°c.).

Si afferma insomma un rigoroso principio di equilibrio del bilancio per la parte corrente, che finisce per rendere determinanti i fondi di provenienza statale; mentre soltanto per gli investimenti è possibile un disavanzo, in coerenza del resto con l'esclusiva statale sulla politica economica. Gli "sfondamenti" sono possibili esclusivamente per la via del tutto diversa delle "risorse aggiuntive" e degli "interventi speciali" del comma 8 (si noti la differenza: le "risorse aggiuntive" affluiscono nei bilanci degli enti territoriali e quindi sono affidate a loro, pur con vincolo di destinazione; gli "interventi speciali" sono invece operazioni svolte direttamente dallo Stato). E sembra lecito parlare di "sfondamenti", poiché questa via lo Stato può operare "in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni", e per scopi che lo stesso 8°c. definisce in modo generico e sostanzialmente onnicomprensivo, purché "diversi dal normale esercizio delle loro funzioni". Sicché (salvo questo limite, peraltro facilmente aggirabile) tali operazioni si configurano come una sorta di ulteriore strumento perequativo, di carattere però "individualizzato", speciale, discrezionale, puntuale, e quindi suscettibile di costituire (secondo l'esempio nordamericano, del resto) un notevole mezzo di condizionamento delle autonomie territoriali.

6. *Abolizione dei controlli* (art.124-125-127-130)

Un ultimo profilo di grande rilievo della riforma è quello relativo ai controlli. Peraltro, mentre per gli enti locali si tratta di orientamenti largamente anticipati dalla recente legislazione ordinaria in argomento (che vengono però ora rafforzati nei contenuti e "costituzionalizzati" sul piano formale: v. oltre), per quanto riguarda le Regioni si è trattato di rimuovere un sistema precedentemente fissato dalla stessa Costituzione.

Cominciamo dunque da quest'ultimo aspetto, che risulta sicuramente il più innovativo: si può dire anzi che la legge costituzionale del 2001 — coerentemente con la sua impostazione "federalista" — sembra addirittura prevalentemente ispirata ad un superamento della logica del "controllo dall'alto" dello Stato sulla Regione, ed orientata piuttosto ad un rapporto essenzialmente paritario e pienamente "giurisdizionalizzato", pur se sempre riferito alla tutela della legalità e non riducibile al mero conflitto intersoggettivo. Paradossalmente, l'unica forma di controllo dello Stato sembra restare quella sugli organi, attraverso lo strumento eccezionale dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge e ragioni di sicurezza nazionale, conservato dalla L.cost. 1/1999 pur nel quadro della riscrittura dell'art. 126 Cost. connessa alla profonda revisione della forma di governo regionale(25). Quanto invece alle vecchie forme di controllo sugli atti, va notato almeno quanto segue.

L'innovazione più evidente — e di grande valore anche simbolico — è costituita dall'abolizione della figura del Commissario del Governo (art. 124 Cost., abrogato) e quindi delle sue funzioni "tutorie" (anche se già notevolmente appannate) inserite nei procedimenti di controllo sugli atti legislativi e amministrativi.

Sparisce la particolare procedura della opposizione/impugnazione preventiva delle leggi regionali da parte del Governo, la cui prima fase era costituita, com'è noto, dall'intervento del Commissario del Governo su tutte le leggi regionali, nella forma un po' ottocentesca del "visto". Ed era proprio in ragione del carattere e preventivo e sistematico attribuitogli dall'originario art. 127 che l'intervento del Governo e dei suoi Commissari sulle leggi regionali poteva avvicinarsi allo schema concettuale del controllo sugli atti, e non semplicemente a quello dell'impugnazione giurisdizionale: tanto più per la fase intermedia in cui, mediante una sorta di "rinvio con richiesta di riesame", lo Stato poteva più o meno paternalisticamente ammonire la Regione su come esercitare il potere legislativo, sospendere l'efficacia della legge già approvata ed imporre una nuova approvazione, a maggioranza assoluta. Era altresì possibile (anche se di fatto questa via non è mai stata percorsa) prevaricare il giudizio politico del Consiglio regionale con quello delle Camere, chiedendo a queste di sindacare la legge regionale per contrasto con gli "interessi nazionali". Questi istituti, così "centralisti" e offensivi per l'autonomia regionale, sono ora aboliti: la posizione dello Stato e quella della Regione appaiono parificate (si noti anche la quasi perfetta corrispondenza espressiva delle regole procedurali dei due commi del nuovo art. 127), prevedendosi per l'uno e per l'altra la stessa forma del ricorso impugnatorio e successivo delle rispettive leggi dinanzi alla Corte costituzionale, nell'identico termine di 60 giorni dalla pubblicazione. La simmetria resta però imperfetta, poiché si riproduce lo "scarto" introdotto dalla L.cost. 1/1948 in ordine ai vizi denunciabili con tali ricorsi: resta infatti il doppio regime per cui la Regione può impugnare la legge statale solo quando questa "lede" la competenza regionale, mentre lo Stato può impugnare la legge regionale non solo quando questa lede la competenza statale, ma pure ogni qual volta essa "ecceda" i limiti della competenza attribuita alla Regione, sotto qualsiasi profilo (e quindi anche per contrasto con norme costituzionali diverse da quelle sul riparto di competenze, che invece la Regione non può eccepire).

Quanto al controllo sugli atti amministrativi della Regione, la legge costituzionale del 2001 abroga l'art. 125, 1°c., che li sottoponeva ad "un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica", con la possibilità per la legge di ammettere "in determinati casi" anche un controllo di merito, ma "al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale". Va peraltro notato al riguardo che, per un verso, la configurazione relativamente restrittiva di tali controlli da parte del Costituente era stata in certa misura tradita dalla legge attuativa

n.62/1953, con la previsione di una "Commissione di controllo sull'amministrazione regionale" dominata da elementi di provenienza governativa, con funzioni di controllo di legittimità su quasi tutte le deliberazioni e di controllo di merito su numerosi atti regionali; ma che, per altro verso, questa disciplina aveva già subito una profonda ristrutturazione in forza dei d.lgs. n.40 e n.479/1993 e poi della L. 127/1997 (art.17, 32°c.), non tanto per la composizione dell'organo (ribattezzato "Commissione statale di controllo"(26)), quanto per la notevole restrizione dell'area del suo intervento (essenzialmente i regolamenti regionali e i provvedimenti di attuazione degli obblighi comunitari) e per la scomparsa di ipotesi di controllo di merito. L'abrogazione dell'art. 125, 1°c., supera anche questa impostazione meno restrittiva, arrivando senz'altro all'abolizione del controllo governativo: il che però non sembra comportare l'eliminazione di qualsiasi controllo, potendosi supporre che il "vuoto" così determinatosi venga riempito dall'estensione alle Regioni ordinarie del normale controllo preventivo di legittimità che la Corte dei conti svolge sugli atti del governo, come già accade per le Regioni a statuto speciale (salvo il particolare regime della Valle d'Aosta), nonché delle nuove forme di "controllo di gestione" svolte dalla stessa Corte dei conti su tutte le Regioni, ordinarie e speciali, in base alla L. 20/1994 (art. 3: "controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio" e "sul perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma"): con la sent. 29/1995, la Corte costituzionale ha infatti legittimato tale intervento in quanto "attività essenzialmente collaborativa" verso le Regioni.

Un discorso in parte analogo si può fare con riferimento ai controlli sugli atti egli enti locali. L'abolizione dell'art.130, che li attribuiva ad "un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica" (anche qui con la possibilità di un controllo di merito, ma nei soli casi determinati dalla legge e nella sola forma della richiesta di riesame: art. 130, 2°c.), va infatti inserita in un percorso di lungo termine, che dall'impostazione fortemente restrittiva della L. n.62/1953(27) è giunta alle notevoli aperture degli anni novanta nel quadro della radicale riforma delle autonomie locali di cui si è già accennato (L. 142/1990, 127/1997, 191/1998). È stata infatti esclusa ogni forma di controllo di merito, anche indiretto, e sono rimasti pochissimi gli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità (dal 1997 solo gli statuti, i regolamenti dei Consigli, i bilanci e i rendiconti). La completa abolizione dei controlli rappresenta dunque l'ultimo passo, che ovviamente non poteva compiersi "a costituzione invariata". D'altra parte, l'abrogazione dell'art. 130 Cost. è a sua volta un momento di particolare di rilievo di tale percorso, valendo non solo a legittimare a posteriori il progressivo smantellamento dei controlli sugli enti locali, ma anche ad offrire un fondamento o almeno una copertura di principio a tale operazione, forse in sé discutibile ma ora inquadrata e giustificata mediante la estenzione-traslazione agli enti locali della stessa logica "federalista" (rectius: di autonomia costituzionalmente rilevante e garantita) con cui si riscrive il rapporto tra Stato e Regioni.

7. *Quale percorso incrementale? Ipotesi e prospettive*

Anche sotto questo profilo dunque — come già si è visto con riferimento al nuovo assetto delle funzioni — la strategia "incrementale" che, come si diceva all'inizio, caratterizza le riforme in corso va inserita e valutata non tanto nella serie dei successivi interventi sul testo costituzionale (come la L. cost. 1/1999), quanto nel quadro della complessa ristrutturazione istituzionale che ha caratterizzato l'ultima legislatura. Sicché i tradizionali modelli concettuali del federalismo appaiono non solo inadeguati sul piano sostanziale e di principio, ma soprattutto rischiano di centrare l'attenzione su un aspetto, quello delle autonomie regionali, che forse non è né il cuore né l'intima "verità" della riforma in corso. Se lo sembra, è forse solo per ragioni tecniche, cioè per il fatto che la dimensione regionale era quella in maggiore evidenza nell'ottica dei costituenti e nell'impostazione del Titolo V, parte II, della Costituzione — per cui è soprattutto di essa che ha dovuto occuparsi la revisione del 2001 — mentre la dimensione degli enti locali vi risultava in secondo piano, essendo riduttivamente abbandonata alla legislazione ordinaria dagli art.128-130. Ma, attraverso l'eliminazione di questi tre articoli e la "traslazione" delle regole sugli enti locali accanto a quelle sulle Regioni (in specie negli art. 114, 118, 119), la legge costituzionale ha sovvertito proprio quell'ottica e quella impostazione originaria del Titolo V. Essa ha cioè introdotto una diversa definizione della portata, della qualità e dell'equilibrio delle autonomie territoriali a tutti i livelli, che non sembra fine a se stessa, ma nell'anzidetto quadro delle politiche istituzionali degli ultimi anni novanta appare essenzialmente come il riflesso di una ben più sostanziale trasformazione (o dislocazione?) di tutto il sistema dell'amministrazione pubblica.

È questa, a nostro avviso, la prospettiva in cui collocarsi per antivedere o seguire i passi successivi della nostra riforma "incrementale". Più che guardare verso i suoi ipotetici "rami alti", come una modifica strutturale del Parlamento (peraltro assai problematica, poiché non è certo un "Senato delle Regioni" la soluzione più conforme a questo così atipico federalismo), occorrerà cioè osservarne gli sviluppi sul meno facile piano delle modalità dell'esercizio, anche in forme "autonome", delle funzioni amministrative (l'equilibrio tra efficienza e legalità, il tasso di discrezionalità, le ricadute sulla configurazione delle posizioni soggettive e sulla loro tutela anche giurisdizionale). È infatti nel passaggio dalle forme tradizionali a forme autonome di esercizio di tali funzioni che sembra incentrarsi il processo di riforma, legislativa ed ora costituzionale, di questi anni, forse nella speranza che il mutamento di tali forme riesca ad incidere sui problemi sostanziali delle funzioni in cui si incarna l'effettività del potere. La destrutturazione dell'amministrazione come "terza via" tra l'ingovernabilità centralista e la devoluzione regionalista?

Note:

(1) L'articolato risulta da numerose di proposte di legge presentate da deputati e senatori di tutte le parti politiche nonché dalle Regioni Veneto e Toscana e dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le riforme istituzionali (allora D'Alema e Amato), che la Commissione Affari costituzionali della Camera ha riunito in un testo unificato, approvato in prima deliberazione dalla Camera il 26.9 e (senza emendamenti) dal Senato il 17.11.2000, e in seconda deliberazione il 28.2 e rispettivamente l'8.3.2001. In quest'ultima sede peraltro la legge ha ottenuto la maggioranza assoluta ma non quella dei 2/3, sicché la sua promulgazione e la sua entrata in vigore restano subordinate all'esito del referendum popolare che è stato già chiesto al riguardo ai sensi dell'art. 138, 2°c. Non essendo stata promulgata, la legge non ha ancora data e numero, per cui nei richiami che seguono faremo riferimento ad essa con la dizione "la legge costituzionale del 2001" (del tutto impropria, in quanto nel 2001 sono già entrate in vigore altre due leggi costituzionali: v. oltre, note 8 e 9).

Per informazioni più dettagliate sulla provenienza e i contenuti delle proposte e sui passaggi procedurali accennati si veda il sito della Camera.

(2) Si veda a parte il confronto sistematico tra il testo originario del Titolo V, parte II, Costituzione e quello risultante dalle innovazioni introdotte con le due leggi costituzionali del 1999 e del 2001.

(3) L'art. 11 della legge costituzionale del 2001 dispone che:

"1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e all'art. 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

(4) Cfr. quelle relative all'art. 96, sui reati ministeriali (L. cost. 1/1989), all'art. 79, in tema di amnistia e indulto (L. cost. 1/1992), all'art. 68, sulle immunità parlamentari (L. cost. 3/1993). v. anche la modifica dell'art. 88, sul c.d. semestre bianco (L. cost. 1/1991).

(5) Si allude ovviamente al referendum del 1993 sulla legge elettorale del Senato, a cui ha fatto seguito la nuova disciplina delle elezioni politiche recata dalle leggi 276 e 277/1993, l'una rifluita poi nel T.U. delle leggi sull'elezione del Senato (d.lgs. 533/1993) e l'altra concepita come emendativa del vecchio t.u. per l'elezione della Camera (d.p.r. 361/1957).

(6) Possiamo ricordare anche la L. cost. 2/1999, che ha inserito nell'art. 111 Cost. ulteriori garanzie in tema di processo penale. Questa però, a differenza delle altre di cui si dirà subito, non è per ora destinata ad inserirsi in una "catena" di modifiche

costituzionali, ma trova i suoi sviluppi a livello di legislazione ordinaria (modifiche del codice di procedura penale).

(7) La quale, com'è noto, aveva chiuso i suoi lavori approvando, il 4.11.1997, un testo compiuto e sostanzialmente consolidato, la cui influenza sulla riforma in esame sarà evidenziata più avanti.

(8) Si vedano la L. cost. 1/2000, che ha sancito nell'art. 48 Cost. il diritto di voto degli italiani all'estero, istituendo una "circoscrizione estero" a cui riservare un certo numero di seggi delle Camere; e la L. cost. 1/2001 che, facendo seguito alla precedente, ha modificato la disciplina della composizione e dell'elezione delle Camere recata dagli art. 56 e 57 Cost. ed ha meglio definito le determinazioni affidate in materia alla legge ordinaria.

(9) Completata dalla L. cost. 2/2000, che ha modificato gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale per armonizzarli a quanto previsto dalla stessa L. cost. 1/1999 per le Regioni ad autonomia ordinaria in merito all'elezione dei relativi Presidenti ed ai loro rapporti coi Consigli regionali.

(10) Confronto fra il testo originario, quello della Bicamerale e quello della legge costituzionale.

(11) L'attribuzione agli enti locali di un protagonismo distinto e costituzionalmente garantito anche nei confronti delle Regioni comporta infatti un "raffreddamento" della contrapposizione fra lo Stato nazionale e le entità territoriali maggiori, e forse un indebolimento di queste ultime, almeno in confronto con le esperienze federali più note. D'altra parte vengono cristallizzate le attuali identità e circoscrizioni regionali (gli artt. 116, 1°c. e 131 della Costituzione restano invariati), escludendosi l'idea di accorpamenti in "mega-regioni", che avrebbero pesantemente alterato l'equilibrio con lo Stato nazionale (ipotesi questa già respinta anche dalla Commissione bicamerale: art. 57).

(12) Sulle quali c'è da rilevare soltanto la costituzionalizzazione del bilinguismo (attraverso le doppie denominazioni delle due regioni interessate: ma, chissà perché, senza rispettare la grafia tedesca Südtirol, e senza introdurre coerentemente la dizione Bolzano/Bozen) e dello specialissimo sistema delle Province autonome del Trentino-Alto Adige: ma per questi aspetti si tratta in realtà solo di una conferma nel testo costituzionale di elementi già garantiti dagli Statuti speciali (i quali sono e restano caratterizzati dalla forma della legge costituzionale: v. l'art. 115).

(13) V. l'annesso confronto tra l'art. 117, 2°c. della L. cost. 2001 e l'art. 58, 1°c. della Bicamerale.

(14)Cfr. ad es. le materie di cui alle lettere (s), (t) e (u) dell'elenco della Bicamerale e, in senso opposto, il riferimento all'"ecosistema" della lettera (s) della L. cost. 2001. Diverso è il caso dell'istruzione, che compare sia nell'elenco delle materie esclusive sia in quello delle materie concorrenti: ma ciò sembra risolversi in una (infelice) sovrapposizione di formule, in quanto la competenza esclusiva dello Stato è riferita alle sole "norme generali sull'istruzione" e quindi pare coincidere con i "principi fondamentali" della materia di competenza concorrente.

(15)V. l'annesso confronto tra l'art. 117, 3°c. della L. cost.2001 e l'art. 58, 2°c. della Bicamerale.

(16)Com'è noto, infatti, la qualità delle competenze dei Länder (estese al diritto civile e penale, all'ordinamento giudiziario, all'ordine pubblico ecc.) riflette la pienezza della sovranità degli Stati tedeschi aggregatisi nell'ottocento in una Federazione fondata sulla collaborazione delle loro istituzioni politiche, amministrative e giudiziarie; mentre la costituzione spagnola del 1978 ha previsto una sorta di "devoluzione progressiva", che non presuppone una competenza generale-residuale delle entità federate, ma due serie di competenze esclusive, rispettivamente dello Stato e delle Comunità autonome, con la possibilità per queste ultime di espandere nel tempo le loro attribuzioni ad altre aree, rimaste nel frattempo allo Stato.

(17) Solo per fare un esempio, la competenza "concorrente" si atteggia in Germania e in Spagna in modi assai diversi: per l'art. 72, 1°c., della costituzione tedesca, "nell'ambito della legislazione concorrente i Länder hanno competenza legislativa solo quando e nella misura in cui la Federazione non faccia uso del suo potere di legiferare". Nel sistema spagnolo vi sono invece, in termini un po' più simili ai nostri, alcune materie in cui lo Stato deve fissare solo le bases o la legislación basica della relativa disciplina, il cui sviluppo specifico (desarrollo) spetta alle Comunità autonome.

(18)V. l'annesso confronto tra i rispettivi elenchi di materie.

(19)"Ai sensi dell'art. 117, 1° e 2°c., e dell'art. 118, 1°c., della Costituzione, forme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, le Regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province".

(20)Nonostante la " clausola di garanzia" della necessità di modifica in forma espressa dei principi in materia di autonomie locali, introdotta già dalla legge 142/1990 e poi più volte ripresa, fino alla legge Napoletano-Vigneri e al T.U. 267/2000: clausola problematica quanto alla sua capacità di paralizzare effettivamente le innovazioni implicite, e comunque superabile con la semplice menzione della disposizione derogata, peraltro ampiamente usata nella tecnica redazionale corrente.

(21)Dove essa era prospettata quasi come un limite alle competenze delle istituzioni pubbliche, da attribuire loro "nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali" (art. 56, 1°c.).

(22)Cfr. il relativo art. 4, 2°c., che vincolava i decreti delegati ivi previsti ad attribuire "le responsabilità pubbliche alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità".

(23)Per cui i Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso "le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali", con una formula alquanto problematica anche per il rinvio che poteva sembrarvi implicito ad una discutibile valutazione di "adeguatezza" di tali iniziative da parte degli Enti locali.

(24)V. l'annesso confronto tra l'art. 119 della L. cost. 2001 e l'art. 62. della Bicamerale.

(25)In connessione all'elezione diretta del Presidente della Regione ed all'introduzione di un sistema di "governo di legislatura forzato" (in cui resta il rapporto fiduciario tra Presidente e Consiglio, ma il suo venir meno comporta la contemporanea ed automatica decadenza e la rielezione di entrambi gli organi, in caso sia di sfiducia sia di dimissioni, rimozione, impedimento o morte del Presidente, sia ancora di dimissioni contestuali della maggioranza del Consiglio), sono sparite dal novero delle ipotesi di scioglimento anticipato quella, tipica della forma parlamentare, in cui il Consiglio, "per dimissioni o per l'impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare" (art. 126, 2°c., testo originale) e naturalmente quella, ripresa dal controllo ottocentesco sugli enti locali, in cui il Consiglio "non corrisponda all'invito del governo di sostituire la Giunta o il Presidente" che abbiano commesso atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge (1°c.). Lo scioglimento del Consiglio che abbia compiuto esso atti di questo genere ha invece ancora il "sapore" e il senso di un vero e proprio controllo sull'organo, sia pure eccezionale.

(26)La cui nomina è stata attribuita al massimo vertice dell'esecutivo (atto del Presidente del Consiglio dei Ministri su deliberazione dello stesso Consiglio, su proposta dei Ministri degli affari regionali e dell'interno). Restava tuttavia una composizione abbastanza sbilanciata: il Commissario del Governo (presidente) e tre dirigenti statali, più un magistrato della Corte dei conti e un esperto scelto fra tre persone designate dal Consiglio regionale.

(27)Con la sua "Commissione regionale di controllo" composta di tre esperti designati dal Consiglio regionale, un rappresentante Ministero dell'Interno e un magistrato amministrativo, e dotata di un controllo preventivo di tutti i provvedimenti degli enti locali in sede di legittimità, e in numerosi casi anche nel merito.

Revisione della forma di stato e "statuto della capitale"

di *Pietro Barrera*

(agosto 2001)

1. E così il 7 ottobre il referendum popolare concluderà il procedimento di revisione del Titolo V della Costituzione avviato nella precedente legislatura. E' ragionevole immaginare che la maggioranza delle forze politiche proporrà il voto favorevole: magari, e con piena legittimità tecnica e politica, per proporre ulteriori avanzamenti nella revisione della forma di Stato. Azzardiamo allore a considerare acquisito il terzo comma del nuovo articolo 114 che solennemente recita: "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento". Del resto non sembra che tra gli intendimenti del Governo vi sia un ripensamento su quella disposizione.

Non sfugge ad alcuno il rischio di una mera declamazione retorica. Tuttavia la disposizione costituzionale c'è, ed è ricca di implicazioni. Per questo mi permetto di utilizzare il Forum telematico di Quaderni costituzionali per sottoporre all'attenzione dei costituzionalisti alcuni interrogativi che sono per la città, e forse per il paese, di immediato interesse pratico.

2. La disposizione deve ovviamente essere letta ed interpretata alla luce dell'inalterato articolo 131, e dunque dell'unità della regione Lazio, comprendente Roma, e della "filosofia d'assieme" della riforma del Titolo V, che, muovendo dal nuovo art.114, disegna una forma di Stato a cui concorrono con pari dignità tutte le comunità territoriali: i comuni, le città metropolitane, le province e le regioni.

Insomma, una doppia scelta fondamentale è già stata fatta. Roma non si separa dal Lazio, e rimane cuore e parte fondamentale della Regione, pur essendo evidente, e finalmente costituzionalizzata, la sua funzione di Capitale della Repubblica. Ancora: la "specialità" della Capitale sarà definita da una legge ordinaria. La riserva di legge supera alla radice i dubbi di legittimità di un ordinamento differenziato per la città capitale, che potevano essere proposti in relazione alla nozione di "legge generale" richiamata dal precedente art.128, ma le linee fondamentali del riparto di funzioni tra i diversi livelli di governo sono già fissate dalla Costituzione.

Modelli istituzionali diversi - il distretto federale, di ispirazione nord e sud americana, o la "città regione", propria di altri ordinamenti europei - restano così mere ipotesi di studio, per quanto affascinanti, almeno nella premessa di "secessione" dal territorio regionale. Eppure non mancavano le ragioni per costituire Roma in distretto federale - territorio autonomo, con speciali funzioni e competenze riservate agli organi dello Stato federale - oppure in città regione - comunità autonoma, equiordinata alle altre componenti della federazione. E'

infatti un tratto proprio di molti ordinamenti federali uno "statuto della Capitale" che la ponga come segno simbolico dell'unità, al servizio dell'intera federazione; in questo senso la Capitale non dovrebbe "soggiacere" ad alcuna delle componenti - stati, regioni, lander - della federazione. Per questo nacque il District of Columbia nel 1801. E una diversa configurazione costituzionale avrebbe consentito di modellare con più incisività la "specialità" della Capitale, ad esempio riconoscendole un'autonoma potestà legislativa.

Hanno prevalso la pigrizia intellettuale e il conservatorismo istituzionale? Forse, ma comunque solide e forti erano le ragioni di segno opposto. Può infatti il Lazio vivere senza Roma? che ne sarebbe di una regione privata del 72.5% della popolazione, il 77.9% del reddito prodotto, il 73.7% degli occupati (dati riferiti all'area metropolitana romana secondo una recentissima e puntuale ricerca della Fondazione Einaudi: "Il Lazio senza Roma")? E dunque, è ragionevole frantumare il Lazio (e forse altre regioni; se si avvia il domino delle scomposizioni, quante regioni reggeranno alle spinte "secessioniste"?), proprio mentre la riforma federale postula regioni forti dal punto di vista demografico, territoriale e socio-economico? Infine, poiché gli assetti istituzionali non possono mai trascurare la dimensione di "identità collettiva", che trasforma una ripartizione amministrativa in una comunità, come trascurare i legami plurisecolari tra Roma e il suo territorio regionale?

A superare i dubbi vale però soprattutto la considerazione che il modello di forma di Stato che si sta delineando non è quello di una "tradizionale" federazione di venti regioni, ma piuttosto un sistema complesso di collettività territoriali autonome e costituzionalmente garantite. Roma può dunque ben fare parte del Lazio, perché non solo il Lazio e non solo le regioni sono gli elementi costitutivi della Repubblica: per il nuovo 114, Roma Capitale concorre a "costituire la Repubblica", insieme agli altri comuni e città, alle province e alle regioni. La Regione Lazio non può considerarsi gerarchicamente sovraordinata alla città Capitale, se l'insieme delle nuove disposizioni costituzionali (con il 114, cfr. artt. 117.6, 118, 119, 123) tende a garantire l'autonomia di ciascun comune nell'ambito delle regioni rinnovate. E dovrà tenerne conto nell'elaborazione del nuovo Statuto a norma della legge costituzionale n.1/1999.

3. Altre indicazioni si possono desumere dalla sintetica disposizione costituzionale. Già l'espressione "Roma è la Capitale" è significativa: Roma non "ospita" la Capitale, non è il luogo fisico "sede della Capitale della Repubblica" (così la legge 28 febbraio 1953, n.103, che per la prima volta dispose un contributo di parte corrente per il Comune di Roma, legato agli oneri gestionali della Capitale). Lasciamo pure da parte il dibattito, assai nominalistico, sulla definizione giuridica di "città Capitale" (cfr. le voci "Capitale" in Enc.dir. e in Enc.giur.it.): prendiamo però atto che il titolare delle funzioni della Capitale è

proprio la "città", cioè una collettività locale che si esprime attraverso i suoi enti esponenziali.

Le funzioni costituzionali della Capitale, che ne giustificano un ordinamento differenziato presidiato dalla riserva di legge statale, possono allora essere così riassunte:

a) soddisfare le esigenze logistiche e funzionali degli organi costituzionali, assicurando loro le migliori condizioni di libero esercizio delle rispettive attribuzioni

b) assicurare simmetricamente alla nazione, e alle formazioni sociali che la compongono, il diritto di partecipare alla vita politica del paese e di interagire con gli organi costituzionali

c) mantenere così vivo il rapporto tra istituzioni e paese (la moderna Capitale democratica è forse nata il 5 ottobre 1789, quando il Re e l'Assemblea nazionale furono riportati a furor di popolo da Versailles al cuore di Parigi!)

d) assicurare al paese coesione ideale, identità, visibilità internazionale (quante volte, nel linguaggio politico-giornalistico, la città Capitale è sintesi dell'intera nazione? "Washington tranquillizza gli alleati..."), se ancora si può dire che "senza Roma capitale d'Italia l'Italia non si può costruire" (Cavour alla Camera dei Deputati il 25 marzo 1861)

e) tenere fede infine agli impegni assunti con i Patti lateranensi e, da ultimo, con il Concordato del 1984, quando la Repubblica ha reiterato il riconoscimento del "particolare significato che Roma ha per la cattolicità".

In moltissimi ordinamenti contemporanei la città Capitale gode di uno statuto speciale, sia per le funzioni (spesso intrecciate con le competenze degli organi costituzionali dello Stato) che per le risorse finanziarie. In Italia, dopo l'esperienza del Governatorato (e a causa di quella), la Repubblica ha stentato a definire uno statuto per la sua Capitale. Non raggiunse l'obiettivo la "commissione Petrilli" nel corso della prima legislatura, con i contrapposti (e inadeguati) progetti di Sturzo e Donini. E così gli unici strumenti normativi, in cinquant'anni di Repubblica, sono stati la già ricordata legge n.103/1953, con il contributo di parte corrente "per gli oneri che la città sostiene come Capitale", e la legge 15 dicembre 1990, n.396, con gli "interventi per Roma Capitale". Insomma, una legge per assicurare (modeste) risorse gestionali, ed una legge di investimenti: nessuna norma ordinamentale. La scommessa di oggi è di riuscire là dove altri hanno fallito, assicurando un armonico equilibrio tra le esigenze della comunità locale e quelle dell'intera comunità nazionale, in coerenza con i principi democratici e autonomisti della Costituzione così come il Governatorato fu un modello coerente con la cultura e i valori del regime fascista.

4. Non è ancora il momento per delineare il nuovo ordinamento della Capitale. E' tuttavia possibile fissare alcuni punti irrinunciabili, da cui muovere nello spirito di una saggia convergenza politica e istituzionale:

a) se Roma non "fugge dal Lazio", e non ha alcuna ragione di temere la sua permanenza nell'ambito della Regione, è altrettanto vero che non può reggere ulteriormente la compresenza/competizione tra Comune e Provincia; non è un problema di status, è un problema di funzioni, e dunque di semplificazione e di efficienza (aggravato dal processo di decentramento avviato dalla legge 59/1997) il modello della città metropolitana - quale ne sia l'ampiezza - indica già questa prospettiva

b) grandi capitali - da Washington a Parigi - hanno atteso decenni per ottenere il riconoscimento del diritto all'autogoverno locale (Washington nel 1975, Parigi un anno più tardi); un modello di Capitale federale che subordinasse la vita e le istituzioni della città al governo nazionale sarebbe antistorico, e comunque inaccettabile

c) la duplicità tipica di ogni Capitale (città "normale" con funzioni di interesse nazionale) si arricchisce a Roma con due caratteristiche assolutamente peculiari: la presenza di uno Stato sovrano (e che Stato sovrano!) nel cuore della città, insieme ad importanti istituzioni internazionali, e un patrimonio storico-artistico unico al mondo, davvero "patrimonio dell'umanità"; l'ordinamento di Roma, nella parte organizzativa come in quella finanziaria, non può non tenerne conto.

5. Nei prossimi mesi ci attende dunque un insieme di percorsi normativi: il processo di revisione costituzionale, con il referendum ex art.138, e il nuovo procedimento di revisione annunciato dal Governo; l'elaborazione della legge ordinaria sull'ordinamento della Capitale e l'elaborazione del nuovo Statuto della Regione Lazio. Il quadro si completa (necessariamente) con il percorso che potrebbe portare alla costituzione della "città metropolitana di Roma Capitale". Il procedimento delineato dal Testo unico sull'ordinamento degli enti locali prevede la partecipazione del Comune capoluogo, degli altri Comuni, della Provincia, della Regione, e infine del Parlamento, e presuppone anzitutto un compito di progettazione normativa: sarà infatti lo Statuto della città metropolitana, approvato dall'assemblea degli enti locali interessati, a definire "territorio, organizzazione, articolazione interna e funzioni" del nuovo ente. Non è detto che questo percorso debba compiersi nei modi e nei tempi previsti dal Testo unico: la legge sull'ordinamento della Capitale ben vi potrebbe derogare. Ma se il tema della Capitale non può essere riassunto in quello della città metropolitana (che riguarda le dimensioni, e non le peculiarità istituzionali della città), è altrettanto vero che Roma è anche la più grande città del paese, con i problemi di "governo d'area vasta" propri di tutte le città metropolitane.

6. Lungo tutta la sua storia Roma è stata chiamata a svolgere funzioni - simboliche e organizzative, ideologiche e politiche - che trascendevano la sfera territoriale: i limiti e gli interessi della comunità locale. E gli amministratori della città ne hanno sempre tenuto conto: "è la sola città d'Italia che non abbia memorie esclusivamente municipali", sono ancora parole di Cavour. Centro pulsante dell'impero e della civiltà romana, sede del Pontificato e cuore universale della Chiesa cattolica, Capitale ideale, e finalmente istituzionale, dell'Italia unita, Roma e i romani hanno tratto vantaggi e svantaggi da questa realtà: grandi opere e grandi oneri (e disagi) organizzativi, limiti alle potenzialità di sviluppo autocentrato, e opportunità di proiezione internazionale. Non ha senso pesare sulla bilancia le due partite. E' piuttosto necessario affrontare questo equilibrio instabile nel nuovo contesto politico-istituzionale che si sta determinando con la riforma federalista dello Stato. Senza dimenticare l'enorme impegno finanziario che altri Stati europei – dalla Germania alla Francia, dalla Gran Bretagna alla Spagna – destinano alla "vetrina" della Capitale.

Ci si deve porre dunque, anzitutto, il doppio interrogativo: quanto costa l'essere Capitale? e chi deve sostenere quei costi? La condizione del Comune di Roma è aggravata dal persistente squilibrio dei trasferimenti erariali pro-capite, e dall'inveterata abitudine di affidare ai "grandi eventi" (le Oimpiadi del '60, i mondiali di calcio del '90, il Giubileo del 2000) le chances di sviluppo della città. Tuttavia il nodo strutturale, comune a tutte le Capitali, è un altro: come si può superare l'obiettiva iniquità di far pesare solo su una comunità locale funzioni e costi che riguardano l'intera collettività nazionale. Il tema diventa ineludibile quando l'intero sistema degli enti locali è sospinto verso una piena autonomia finanziaria e tributaria: può essere l'Ici dei romani a pagare il conto della Capitale?

7. Ho messo sul tavolo solo alcuni interrogativi. Nei prossimi mesi le istituzioni, locali e nazionali, saranno chiamate a dare loro una risposta, speriamo non troppo condizionata dalle contingenze politiche. Sarà prezioso, a questo fine, il contributo della cultura giuridica italiana.

In *Forum* di *Quaderni costituzionali*, www.mulino.it

Il nuovo regionalismo italiano ed i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre

di *Cesare Mainardis*

Introduzione

Scorrendo il nuovo titolo V della carta costituzionale, sono numerose le novità che emergono, e che non possono trovare in questa sede che una semplice menzione: dai nuovi profili della potestà legislativa regionale [vedi, sul punto le prime osservazioni di R.BIN, Le potestà legislative regionale, dalla Bassanini ad oggi, reperibile in http://space.tin.it/scienza/binro/bibliografia/htm] alla nuova distribuzione della titolarità delle funzioni amministrative, riservate ai Comuni ma con una esplicita clausola di recupero delle competenze in favore di enti territorialmente più estesi in nome di esigenze unitarie; ed ancora, dalla trasformazione del sindacato di legittimità sulle leggi regionali da preventivo in successivo, all'abolizione di tutti i controlli di merito e di legittimità sugli atti amministrativi delle Regioni e degli enti locali (e, detto incidentalmente, ci si può chiedere che ne sarà dei c.d. controlli atipici, come quello di gestione da parte della Corte dei Conti?).

In questo contesto, una delle novità più significative è rappresentata dal secondo comma del nuovo art.120 Cost., laddove si introduce, al ricorrere di determinati presupposti analiticamente elencati, un potere di intervento sostitutivo dello Stato nei confronti di Regioni ed enti locali, con un rinvio alla legge ordinaria per la definizione delle procedure surrogatorie, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Si tratta di una disposizione destinata ad assumere, a mio avviso, una valenza cardinale nel nuovo assetto dei rapporti fra potere centrale ed autonomie locali, vista la sua natura di clausola generale di (potenziale) recupero di funzioni e competenze in favore dello Stato centrale. A ciò tuttavia si accompagna la considerazione per cui la formulazione assai generica di tale articolo fa sì che esso costituisca, come è stato detto, "più che una soluzione, un problema interpretativo" [così G.FALCON, Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, Le Regioni, 2001, n.1, p.3 ss,].

Ed in effetti, sono così numerose e rilevanti le questioni esegetiche che solleva il nuovo art. 120 Cost. da poter concludere che, proprio dalla definizione, in via interpretativa, dei suoi contenuti, potrebbe dipendere lo spettro di autonomia costituzionalmente garantita a Regioni ed enti locali.

Con questa riflessione, vorrei limitarmi, in questa sede, a segnalare dette questioni, senza pretesa peraltro di dare risposte esaurienti.

Aggiungendo una precisazione: come accennato, la riforma costituzionale, approvata a maggioranza assoluta, attende ora di essere sottoposta a referendum popolare: potrebbero pertanto sembrare premature delle

considerazioni su un articolato normativo che non si sa nemmeno se entrerà mai in vigore. E, tuttavia, non sembra inopportuno, anticipando i tempi, limitarsi anche solo a segnalare una serie di questioni che, se il referendum dovesse avere esito positivo, diverranno di immediata attualità; e che se, invece, la riforma dovesse naufragare, manterranno comunque un interesse de iure condendo, rappresentando la riforma del titolo V della carta costituzionale un sicuro argomento del futuro dibattito politico e giuridico.

La natura del potere di intervento statale.

Analizzando dunque il secondo comma del nuovo art.120, una prima questione da evidenziare riguarda innanzitutto la natura del potere di intervento statale previsto dalla disposizione: si tratta cioè di un potere sostitutivo in senso proprio, destinato a rispondere a vere e proprie inerzie regionali o locali che integrino i presupposti indicati (mancato rispetto di norme e trattati internazionali ecc.), oppure, con una interpretazione più ampia, si può ipotizzare un potere statale di intervento surrogatorio sì, ma in senso generico, a prescindere cioè da un inadempimento delle autonomie locali inteso come mancato esercizio, entro un termine prefissato, di una determinata competenza?

A favore di questa seconda interpretazione va il rilievo che, in effetti, nella disposizione non si parla affatto di "inerzie" o "inadempimenti" degli enti sostituiti. Inoltre, va qui ricordato un indirizzo della giurisprudenza costituzionale che, in passato, ha ricondotto alla categoria degli atti sostitutivi, ritenendoli così legittimi, interventi statali che nulla avevano a che fare con vere e proprie inerzie regionali. Si trattava di previsioni legislative che ritagliavano, a priori, determinate funzioni in favore dello Stato, che dunque si surrogava semplicemente alle Regioni nell'esercizio di determinate competenze [sentenza n.49/1987]; oppure che legittimavano interventi sostitutivi anticipati rispetto alla scadenza fissata ex lege [sentenza n.304/1987]. O, ancora, che introducevano misure derogatorie rispetto al riparto ordinario di competenze, quasi delle ordinanze extra ordinem mascherate da atti sostitutivi [sentenza n.617/1987]. E, fra l'altro, proprio con riferimento a quest'ultimo esempio, e cioè alle ordinanze contingibili ed urgenti, la presenza, fra i presupposti legittimanti l'intervento del potere centrale, del "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica", potrebbe avvalorare ulteriormente detta interpretazione.

Si potrebbe obiettare che il nuovo art.120 Cost. è stato pensato e voluto per dare copertura costituzionale ai poteri sostitutivi statali nei confronti di inerzie amministrative (e forse legislative, per quanto riguarda le Regioni), disciplinati per la prima volta in via generale, almeno con riferimento alle funzioni amministrative proprie delle Regioni, dall'art.5 del d.l.vo n.112/98.

Presa singolarmente, però, si tratta di una obiezione piuttosto debole, che si scontra soprattutto con la formulazione di una disposizione che, in effetti, sembra

consentire davvero allo Stato i più diversi interventi nei confronti delle autonomie locali.

Ma, allora, è evidente che proprio su questo punto si giocherà, in sede interpretativa, una battaglia importante, dal momento che l'ampiezza degli interventi statali potenzialmente legittimati dalla norma è assai ampia: si potrebbe andare, infatti, dagli interventi sostitutivi in senso proprio, a fronte di inerzie nell'adozione di provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*, fino a possibili interventi surrogatori di competenze regionali e locali senza la necessità di puntuali inadempimenti, per arrivare a configurare poteri di ordinanza *extra ordinem* (a prescindere dal *nomen* utilizzato in concreto dal legislatore).

E, imboccata questa strada, si potrebbe giungere persino a ricostruire la funzione statale prevista dall'art.120 come una sorta di controllo atipico sull'attività della Regioni e degli enti locali, con un potere di intervento statale che si concretizzi in provvedimenti che si "sostituiscano" a quelli regionali (e locali): ma ciò non solo, dunque, nell'ipotesi di inerzia, ma anche nell'ipotesi, ad esempio, di provvedimenti regionali o locali che comportino una insufficiente "tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (tanto per richiamare uno dei presupposti dell'art.120). Fino a riesumare, perché no, un potere di annullamento straordinario degli atti amministrativi di Regioni ed enti locali, qualora ricorrano le condizioni previste dalla disposizione: potere in passato giudicato incostituzionale dalla Corte, ma solo perché privo di una esplicita previsione costituzionale [sentenza n.229/1989].

Si comprenderà meglio ora quanto volevo dire in precedenza, accennando alla possibile ampiezza di contenuti ricavabili in via interpretativa dalla disposizione in commento, ed alle possibili, correlate implicazioni sull'autonomia complessiva riconosciuta a Regioni ed enti locali.

Sostituzione amministrativa o anche legislativa nei confronti delle Regioni?

Ma anche ammessa una limitazione degli interventi statali agli atti sostitutivi in senso stretto, rimane il dubbio se detta sostituzione possa avere ad oggetto inerzie amministrative o, per quanto riguarda ovviamente le sole Regioni, anche legislative [dubbio che si pone anche G.FALCON, op.cit., p.12].

Sostituzione legislativa e sostituzione amministrativa sono in realtà istituti profondamente diversi che, a mio avviso, vengono anche in dottrina impropriamente accomunati. Basti pensare, infatti, che laddove si parla di sostituzione amministrativa, si intende un potere di intervento statale che si concretizza nell'adozione di un provvedimento amministrativo omesso dalla Regione (o dall'ente locale): ma l'adozione di detto provvedimento è imposto, giuridicamente, dalla legge, tanto che un eventuale inerzia statale, che segua a quella regionale, potrà integrare gli estremi di un silenzio – inadempimento della P.A., contro il quale ben potrà agire in giudizio il terzo (potenziale) destinatario dell'atto non adottato.

La sostituzione legislativa, invece, laddove anche la si volesse prevedere al di là del caso particolare introdotto dalla legge Bassanini (e limitato al trasferimento delle funzioni agli enti locali da parte delle Regioni), comporterebbe appunto un intervento legislativo da parte dello Stato, nell'esercizio della corrispondente funzione: ma, proprio per questo, si tratterebbe di un intervento non vincolato nemmeno nell'an, essendoci ovviamente una scelta politica alla base dell'adozione di qualsiasi atto legislativo del Parlamento.

Pertanto, mentre la sostituzione amministrativa è funzione giuridica, quella legislativa sembra riconducibile ad una funzione politica, con tutte le conseguenze in ordine alle diverse responsabilità che ne conseguono.

A questo proposito, peraltro, il nuovo art. 120, come un vero rebus giuridico, offre due indizi interpretativi del tutto divergenti fra di loro: da un lato, infatti, riconosce al Governo la titolarità dell'intervento, escludendo quindi, in apparenza, la possibile adozione di provvedimenti legislativi statali (a meno di non voler immaginare macchinose costruzioni di leggi di delega a cui seguano decreti legislativi delegati, adottati in via sostitutiva nei confronti delle Regioni). Al contempo, però, si dice che il Governo "può" intervenire in via sostitutiva, laddove, se le parole hanno un senso, il verbo impiegato rimanda ad una scelta discrezionale che mal si concilia con la sostituzione amministrativa, imposta appunto *ex lege*, e richiama piuttosto la discrezionalità politica di un intervento legislativo.

Anche sotto questo profilo, pertanto, i dubbi interpretativi non mancano di certo.

I presupposti legittimanti l'intervento statale: l'interesse nazionale, cacciato dalla porta, rientra dalla finestra?

Venendo poi ai presupposti legittimanti l'intervento statale, il legislatore ordinario, nel disciplinare per la prima volta la sostituzione statale nei confronti delle funzioni amministrative proprie, li aveva individuati nell'inadempimento agli obblighi comunitari e nel pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali (così infatti l'art.5, comma I del d.l.vo n.112/98).

La scelta del neo-costituente, invece, è stata differente: da un lato, infatti, è scomparsa del tutto dalla carta costituzionale l'espressione "interessi nazionali"; dall'altro l'art. 120, rinunciando ad una clausola unica e generale, elenca dettagliatamente svariate ipotesi che giustificano l'intervento sostitutivo statale.

La vicenda della trasformazione degli interessi nazionali da limite di merito a limite di legittimità è ben nota, così come lo sono le ripercussioni che tale trasformazione ha avuto sull'assetto complessivo dei rapporti Stato – Regioni: e non è certamente questa la sede per una valutazione più o meno approfondita dell'argomento. Mi chiedo tuttavia, almeno con riferimento all'articolo in commento, se la scomparsa dell'interesse nazionale, così come definito nei contenuti (da parte soprattutto della giurisprudenza costituzionale) e nel ruolo di

limite all'autonomia costituzionale delle Regioni, rappresenti una innovazione sostanziale o di mera facciata nell'architettura complessiva dei rapporti Stato – Regioni [vedi, sul punto, le prime riflessioni di A. BARBERA, Scompare l'interesse nazionale?, in www.mulino.it/html/riviste/quadcos.htm]

Ebbene, almeno con riferimento ai poteri sostitutivi statali, sembra davvero che l'interesse nazionale, cacciato dalla porta, finisca invece con il rientrare dalla finestra: non è difficile infatti, leggere dietro i singoli presupposti legittimanti l'intervento statale altrettante puntuali declinazioni del "vecchio" interesse nazionale, così come concretizzato dal legislatore statale con l'avvallo della Corte costituzionale.

E così, il "mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria" altro non sembra che la specificazione dell'interesse nazionale, più volte riconosciuto dalla Corte, ad evitare l'insorgere della responsabilità statale sul piano internazionale o comunitario; il "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica" richiama quelle situazioni in cui, di fronte all'emergenza con cui lo Stato è chiamato ad intervenire a tutela di valori considerati come primari, l'interesse nazionale è stato ritenuto dalla Corte sussistente *in re ipsa*, senza la necessità cioè di uno scrutinio particolarmente stringente delle esigenze unitarie.

Più difficile è forse capire cosa significhi davvero "la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica": si tratta di due clausole non solo indeterminate ed ambigue, ma del tutto sconosciute nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale, e che pertanto promettono di innescare un ampio contenzioso giuridico: riflesso, a valle, del dibattito politico che, a monte, ne determinerà i possibili contenuti.

Cercando di evitare l'*horror vacui* e agganciare tali espressioni a limiti già conosciuti dell'autonomia regionale, mi vengono in mente, in prima battuta, i principi generali dell'ordinamento giuridico e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali: i primi come direttive generali capaci di imporsi nei diversi settori dell'ordinamento giuridico, le seconde come espressione, appunto, delle esigenze unitarie di uniforme applicazione di riforme di natura economica.

Peraltro, a specificazione dei presupposti da ultimo commentati, l'art. 120 indica "in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", ovvero un altro puntuale richiamo ad una declinazione dell'interesse nazionale assai ricorrente nella giurisprudenza costituzionale, anche con riferimento precipuo ai poteri sostitutivi.

In conclusione, pertanto, non sembra davvero che la sostituzione di una clausola generale come quella dell'interesse nazionale con svariate, puntuali, esemplificazioni di situazioni in cui tale interesse è stato ritenuto in passato ricorrente, muti in maniera significativa la posizione delle Regioni di fronte allo Stato, almeno con riferimento alle ipotesi legittimanti un intervento in via surrogatoria da parte del potere centrale.

Una funzione statale giuridica o politica?

Un ultimo accenno, infine, ad una questione senz'altro più sottile rispetto alle precedenti ma solo in apparenza meno importante: ed il riferimento va all'inciso dell'art. 120, per cui è detto espressamente che il Governo si sostituisce "a organi" delle Regioni e degli enti locali. Se anche infatti dovesse prevalere la tesi per cui l'art.120 introduce un potere sostitutivo statale in senso proprio, si riaffacciano per altra via le considerazioni esposte in precedenza sulla natura del potere statale così esercitato.

Chi ha presente la storia del c.d. controllo sostitutivo ed il dibattito dottrinale, soprattutto fra gli amministrativisti, che ne ha accompagnato il passaggio dall'ordinamento statutario a quello repubblicano, coglie subito come l'espressione utilizzata dal legislatore, lungi dall'essere neutrale, è ricca in realtà di implicazioni interpretative. Anche superando l'originaria impostazione di Zanobini, per cui la sostituzione nei confronti degli organi avrebbe sempre carattere sanzionatorio, rimane valido l'insegnamento di Benvenuti, per cui la potestà sostitutiva può escludere la legitimatio ad agendum di un organo, qualora sia destinata al compimento di singoli atti omessi dal sostituito; oppure può escludere la legitimatio ad officium, qualora abbia l'effetto di escludere la legittimazione di determinati soggetti ad essere titolari di un determinato ufficio, e ciò a prescindere dal carattere sanzionatorio o meno della misura.

Ebbene, leggendo la disposizione dell'art.120, si può notare come la norma non faccia alcun riferimento all'omissione di atti o di attività determinate, ma parli invece di un potere del Governo di sostituirsi direttamente agli organi delle autonomie locali: il che lascia aperta la possibilità di intendere il potere statale così introdotto come ipotesi di esclusione della *legitimatio ad officium* degli organi sostituiti. Ma, se così è, ritornano ancora opportune le considerazioni di Benvenuti, il quale, con riferimento al rapporto fra lo Stato e gli enti locali, riteneva detta forma di intervento sostitutivo non come estrinsecazione di un potere di controllo amministrativo, bensì come un potere di controllo politico.

Si dirà che le considerazioni di Benvenuti muovevano anche dalla necessità di individuare dei profili di legittimità costituzionale di un siffatto potere, ritenuto ammissibile dall'Autore appunto se qualificabile come politico e non giuridico. Ma ciò non toglie che, da un punto di vista teorico, la formulazione della norma (incentrata, lo si ripete, sulla sostituzione nei confronti degli organi e non nei confronti di atti o attività determinate) potrebbe autorizzare una interpretazione dell'art.120 che riservi allo Stato una funzione non giuridica, bensì politica, e come tale sottratta a qualsivoglia controllo giurisdizionale, se non altro in ordine ai contenuti dei provvedimenti adottati (le procedure, infatti, sono demandate alla legge ordinaria che deve disciplinarle nel rispetto dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà).

Conclusioni.

Alcune considerazioni finali. Dal titolo di questa riflessione già si comprende la valutazione sulla portata della riforma costituzionale, limitatamente almeno al contenuto del nuovo art.120.

Se infatti le intenzioni del legislatore erano quelle di dare copertura costituzionale ai poteri sostitutivi in senso proprio, soprattutto con riferimento alle funzioni esclusive delle Regioni, ebbene ciò è avvenuto con l'introduzione di una disposizione oscura, ricca di implicazioni interpretative che potrebbero portare, come accennato, a risultati ben diversi da quelli voluti. E, sotto questo profilo, è davvero curioso che il neo-costituente si sia lanciato nella formulazione di questo arzigogolo giuridico che è appunto il nuovo art.120 Cost., avendo sotto gli occhi il disposto dell'art. 5 del d.l.vo n.112/98, riferito appunto ai poteri sostitutivi, disciplinati per la prima volta in via generale almeno con riferimento alle funzioni amministrative regionali proprie: disposizione magari perfettibile, come tutte le cose umane, ma comunque formulata in maniera sufficientemente chiara e lineare, almeno nella sua prima parte (riferita all'intervento sostitutivo statale non sorretto da ragioni di urgenza).

Se invece l'intenzione era quella di introdurre davvero una funzione statale dai contenuti più ampi rispetto al potere sostitutivo in senso stretto, va rimarcata comunque l'assoluta mancanza di chiarezza della disposizione da cui, come rilevato, non è dato nemmeno di intuire con certezza la natura (giuridica o politica) della funzione riconosciuta al potere centrale.

Si potrebbe obiettare che le disposizioni, anche quelle costituzionali, una volta introdotte vivono di vita propria ed il loro contenuto, in una certa misura, non può che essere il frutto dell'attività degli interpreti. Ciò è senz'altro vero; ma nel momento in cui si ragiona del complessivo assetto dei rapporti fra lo Stato e le autonomie locali, non appare granché lungimirante introdurre singole disposizioni la cui formulazione può prestarsi ad interpretazioni così difformi fra loro da condizionare, in definitiva, l'impronta di fondo che a quell'assetto si vuole dare.

Si dirà che anche questo profilo è il risultato dell'assenza di un disegno complessivo di riforma dello Stato regionale italiano, che ripensi davvero il ruolo complessivo di Regioni ed enti locali nei rapporti con lo Stato centrale: ma ciò, a chi scrive, appare, più che un'attenuante, un'ulteriore aggravante nei confronti di chi ha inteso mettere mano, anche solo per alcuni specifici aspetti, alla riforma della carta costituzionale. Laddove, in assenza appunto di un disegno complessivo di più ampio respiro, e con l'intenzione dichiarata di voler valorizzare ulteriormente le autonomia locali, il risultato da raggiungere avrebbe dovuto essere quello di potenziare gli istituti che meglio hanno funzionato nelle relazioni fra potere centrale ed autonomie locali: cercando al contempo di ridurre quegli aspetti di incertezza e conflittualità nei rapporti fra centro e periferia che hanno portato, in passato, ad una definizione in via contenziosa dei tratti caratterizzanti il regionalismo italiano.

Esattamente il contrario, insomma, di quanto si è fatto formulando la disposizione qui commentata, che, se entrerà in vigore, promette di rappresentare in futuro un terreno assai fertile di contenzioso giuridico fra Stato ed autonomie locali.

In *Forum* di *Quaderni costituzionali*, www.mulino.it

La riforma del titolo V della costituzione tra attuazione e autoapplicazione

di Tania Groppi

L'imminente entrata in vigore della riforma del titolo V della parte II della costituzione rende indifferibile l'avvio di una riflessione sul suo impatto ordinamentale. Riflessione tanto più necessaria poiché nella legge costituzionale sono assenti norme transitorie, a differenza di quanto disposto invece dalla precedente l.cost. n. 1 del 1999, sull'elezione del presidente della regione e dalla stessa costituzione vigente, che dedicava all'attuazione del suo titolo V due disposizioni transitorie e finali, la VIII e la IX. Gli artt. 10 e 11 della l.cost. n. 3 del 2001, infatti, pur presentando la tipica struttura delle norme transitorie ("sino a..."), fanno riferimento a ipotesi estremamente circoscritte: l'art. 10 riguarda le regioni a statuto speciale, e stabilisce che "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti", la riforma si applica anche ad esse, per le parti in cui disciplini "forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"; l'art.11 si limita a prevedere la possibilità, tramite una eventuale modifica dei regolamenti parlamentari, di aprire alla partecipazione dei rappresentanti degli enti autonomi la commissione parlamentare per le questioni regionali, sino alla revisione delle norme costituzionali sul parlamento, si dice, ovvero sino alla riforma del Senato.

Appare quindi per intero rimessa agli interpreti la individuazione delle conseguenze della nuova disciplina. Se ne possono segnalare almeno tre: a) innanzitutto, si pone la questione, destinata ad esaurirsi nel giro di pochi mesi, dell'impatto del sopravvenire del nuovo titolo V sui giudizi di legittimità costituzionale oggi pendenti di fronte alla Corte costituzionale, e che abbiano a parametro norme del vecchio titolo V della Costituzione; b) c'è poi il problema, sicuramente di più lunga e complessa soluzione, delle forme, dei tempi, delle modalità di attuazione delle nuove norme costituzionali; c) infine, si affaccia l'interrogativo, destinato a gravare sull'interpretazione della costituzione italiana fino a una sua futura modifica, relativo al rapporto tra la nuova normativa e le altre parti del testo costituzionale, in particolare i principi contenuti nella parte I.

a) Quanto alle conseguenze del nuovo titolo V sul contenzioso stato-regioni esistente di fronte alla Corte costituzionale, pare necessario distinguere diverse ipotesi. In primo luogo, ci sono i giudizi in via incidentale che hanno come parametro disposizioni contenute nel vecchio titolo V: per essi pare possibile fare ricorso alla restituzione degli atti al

giudice a quo, già utilizzata dalla Corte costituzionale in occasione del sopravvenire del nuovo art.111 della Costituzione, affinché valuti l'incidenza del nuovo quadro normativo sul giudizio di fronte a lui pendente. Più complessa è la situazione dei giudizi in via principale, nell'ambito dei quali non esiste questo strumento interlocutorio. In caso di mutamento del parametro, ad esempio a fronte del sopravvenire di nuove norme di attuazione degli statuti speciali, si è scelta in passato la via della cessazione della materia del contendere (per esempio, v. sent. n. 228 del 1983). Questa soluzione appare corretta per i giudizi su leggi regionali instaurati sulla base del vecchio art.127 Cost.: giudizi preventivi che precludevano la promulgazione delle leggi impugnate, impedendo loro di produrre effetti. La dichiarazione di cessazione della materia del contendere rende possibile l'entrata in vigore della legge regionale. Se il governo ritiene permanere un vizio di incostituzionalità sulla base dei nuovi parametri, esso potrà impugnarla nei sessanta giorni successivi alla pubblicazione secondo le modalità del nuovo art. 127. Diverso è invece il caso dei giudizi su leggi statali ex art. 2 l. cost. 1/1948: tali giudizi hanno per oggetto leggi statali vigenti, che potrebbero aver già leso competenze regionali, per cui la regione potrebbe avere comunque interesse a una pronuncia sulla spettanza della competenza. In tal caso, la Corte non può sfuggire a una decisione sul merito, che utilizzi i vecchi parametri, eventualmente circoscrivendone l'efficacia temporale al periodo anteriore alla entrata in vigore delle nuove norme costituzionali.

b) Quanto alle modalità di attuazione del nuovo titolo V, va considerato che le norme costituzionali in questione, considerate dal punto di vista della loro capacità di produrre effetti giuridici, possono essere ricondotte a quattro categorie.

Innanzitutto, ci sono norme autoapplicative. La eliminazione dei controlli sugli atti amministrativi delle regioni, delle province, dei comuni; la scomparsa del controllo preventivo del governo sulle leggi regionali e i nuovi meccanismi di impugnativa di queste di fronte alla Corte costituzionale sono in grado di operare fin da subito, liberando l'autonomia regionale e locale da una serie di condizionamenti: commissioni statali di controllo, commissari del governo, comitati regionali di controllo dovrebbero cessare tali funzioni con l'entrata in vigore della riforma.

Ci sono poi norme costituzionali la cui operatività dipende esclusivamente dall'iniziativa delle regioni. Questo vale essenzialmente per le norme che definiscono i nuovi poteri legislativi regionali: nelle materie di competenza concorrente e in quelle di competenza esclusiva (tutte quelle non elencate nell'art. 117), le regioni non hanno che da legiferare, per sostituire le proprie leggi a quelle dello stato oggi esistenti,

senza dover attendere alcuna preventiva legge statale che determini i limiti "verticali" della potestà legislativa regionale. La Corte costituzionale ha infatti da tempo affermato che, normalmente, per "rimuovere alle materie attribuite alla loro potestà legislativa, e conseguentemente amministrativa, le preesistenti orme statali che eccedono dai limiti imposti dalla nuova Costituzione e dagli statuti costituzionali speciali alla competenza del legislatore nazionale, regioni (e provincie ad autonomia costituzionale) non hanno che da legiferare esse stesse, sostituendo gradatamente le proprie leggi a quelle statali, sino a quel momento vigenti nel rispettivo ambito territoriale" (sentenza n. 13 del 1974). Nel rapporto tra leggi statali preesistenti e leggi regionali sopravvenute si applica quindi il criterio dell'abrogazione, e non quello della incostituzionalità sopravvenuta. Tale giurisprudenza potrebbe comunque lasciare aperta la strada, per le regioni alla impugnativa delle "leggi concernenti lo stesso modo di essere dell'autonomia regionale". Limitatamente a queste, la sentenza citata ha affermato: "Ben diversa è la situazione, per sua natura irripetibile, alla quale avevano riguardo le sentenze nn. 39 del 1971 e 40 del 1972, che ebbero ad ammettere lo spostamento del *dies a quo* per ricorrere dalla data di pubblicazione della legge impugnata a quella (successiva) della prima formazione delle giunte delle neocostituite regioni di diritto comune, nei confronti di leggi statali, non tanto incidenti sulle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, quanto piuttosto concernenti direttamente e specificamente lo stesso modo di essere di queste, cioè la sfera di autonomia ad esse spettante ed i limiti di ordine generale prestabiliti al suo concreto esplicarsi. Giacché leggi siffatte non sarebbero state suscettibili di deroga da parte delle nuove norme di fonte regionale, conformi a competenza, ma soltanto - in ipotesi - di essere da queste disattese e violate, ove non fosse stato possibile impugnarle per ripristinare la pienezza delle potestà alle regioni medesime costituzionalmente riconosciute. In quel caso, considerazioni equitative e, prima ancora, la stessa logica del sistema esigevano che ai nuovi enti regionali fosse dato comunque ingresso alla Corte a tutela di un loro interesse costituzionalmente garantito, che non sarebbe stato altrimenti possibile far valere, attinente al loro status e logicamente antecedente e pregiudiziale rispetto a quello - che viene in questione nel presente giudizio - di dettar autonomamente la disciplina delle singole materie di competenza, ovvero di assolvere attraverso organi propri i compiti amministrativi imposti o facoltizzati dalle stesse leggi statali tuttora vigenti, ove e finché non ritengano di dovere sostituirvi le proprie leggi". A non interpretare in modo eccessivamente restrittivo il riferimento al momento storico "per sua natura irripetibile" di prima istituzione delle regioni, si potrebbe ritenere che esse dispongono di un

importante strumento per eliminare le leggi approvate in epoca precedente alla riforma e che prevedono poteri statali incompatibili con il nuovo quadro costituzionale: queste leggi (si pensi a quelle sulla funzione statale di indirizzo e coordinamento) potrebbero allora essere impugnate di fronte alla Corte costituzionale nei sessanta giorni successivi all'entrata in vigore della legge costituzionale.

In terzo luogo, ci sono norme che prevedono la possibilità di ulteriori sviluppi del sistema, attraverso procedimenti che spetta alle regioni mettere in moto: è il caso dell'ultimo comma dell'art.116, che prevede l'eventualità che il parlamento, con legge, conferisca alle regioni che le abbiano richieste nuove e più ampie competenze, anche esclusive, sia nelle materie di potestà legislativa concorrente che in importanti materie rimesse alla potestà legislativa statale, come l'istruzione e la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, aprendo così la via a un regionalismo differenziato. Si tratta di una legge approvata dalle camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa tra lo stato e la regione interessata, e su iniziativa della regione interessata: nient'altro aggiunge la nuova norma costituzionale, lasciando aperto l'interrogativo sulla eventuale necessità di una legge statale che disciplini previamente, in via generale, il procedimento di intesa. A questo tipo di soluzione ci pare che ostino però almeno due argomenti: innanzitutto le norme costituzionali debbono essere interpretate privilegiando il loro carattere precettivo; inoltre, lo stato ha ormai una competenza legislativa limitata alle materie elencate nel secondo comma dell'art.117, e non si vede in quale di queste materie potrebbe radicarsi questo tipo di potestà legislativa statale.

Ci sono infine norme del titolo V che richiedono un'attuazione da parte dello stato. Ciò si verifica soprattutto per il trasferimento a regioni, province e comuni di nuove funzioni amministrative (e, con esse, di personale e di risorse), in applicazione del principio di sussidiarietà, anche se deve riconoscersi che la gran parte dei trasferimenti è già avvenuta con la citata riforma Bassanini. La questione della individuazione della fonte competente ad allocare le funzioni amministrative è complessa. Il vecchio principio del parallelismo pare al riguardo sopravvivere: è competente ad individuare il livello adeguato per lo svolgimento delle funzioni amministrative il titolare della funzione legislativa, stato o regione. Nella prima attuazione della riforma, peraltro, si dà il caso della esistenza di amministrazioni statali in materie oggi spettanti alla potestà legislativa regionale: a chi il compito di effettuare il conferimento delle funzioni? Alla regione, con propria legge, è dato disporre di personale e risorse ancora statali? Oppure spetterà allo stato trasferire previamente alle regioni le funzioni amministrative, affinché queste poi le conferiscano di nuovo, in base ai principi dell'art. 118?

Dello stato è il compito di fornire alcune importanti prestazioni unitarie: in primo luogo, definendo "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale " (art.117, lettera m); in secondo luogo, attraverso l'esercizio, caso per caso, del potere sostitutivo di cui al nuovo art. 120 Cost. E' peraltro necessaria la previa approvazione di una legge statale che definisca in via generale le procedure di esercizio di tale potere, che appare assai diverso dai poteri sostitutivi oggi previsti dall'ordinamento, potendo riguardare tutti gli organi (anche legislativi) di tutti gli enti territoriali, e riguardando una innovativa serie di casi (tra i quali, la "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica").

c) Infine, la riforma pone alcuni problemi di compatibilità con altre parti della costituzione, aprendo delicati problemi interpretativi. Ci si chiede: una revisione costituzionale relativa al sistema delle autonomie può incidere, sia pure in via indiretta, su norme contenute nella parte I della costituzione? Oppure occorre interpretare le disposizioni del nuovo titolo V in base ai principi contenuti nella parte I? E che fare quando questa interpretazione adeguatrice non è possibile? Pur potendo individuare una gerarchia di valore, si è infatti pur sempre di fronte a norme costituzionali. Due esempi al riguardo. Innanzitutto, il primo comma dell'art. 117: "la potestà legislativa è esercitata dallo stato e dalle regioni nel rispetto della costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Tale disposizione parrebbe, sulla base della interpretazione letterale, mutare il sistema delle fonti, collocando i trattati internazionali in una posizione di sovraordinazione rispetto alle leggi statali. Come si concilia essa con l'art. 10, primo comma, Cost., e con il fatto che l'ordinamento italiano "si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute"? Può forse questa norma contribuire a gettare luce sulla prima, o al contrario è il nuovo art.117 che riempie di un diverso contenuto le "norme del diritto internazionale generalmente riconosciute"? Altro esempio: il settimo comma dell'art. 117 stabilisce, tra l'altro, che le leggi regionali "promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive". Che rapporto si instaura tra tale disposizione e l'art. 51, primo comma, Cost.? La Corte costituzionale ha affermato che quest'ultima disposizione esclude la possibilità di riservare alle donne quote nelle liste elettorali: è forse adesso possibile ciò a livello regionale, in virtù del nuovo art. 117 Cost.? In altri termini: quest'ultimo costituisce una deroga al principio dell'art. 51 o deve essere interpretato in modo restrittivo, sulla base dei principi in esso contenuti?

La riforma mostra l'emergere della compresenza, in costituzione, di norme dotate di un diverso valore, quale conseguenza della differente collocazione sistematica. Al di là di qualsiasi riflessione che muovendo da ciò si possa avanzare riguardo alle procedure di revisione costituzionale, di questo certamente dovrà tenere conto l'interprete del nuovo titolo V.

in *Forum on-line di quaderni costituzionali*, novembre 2001