

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

6

**2001 - ANNO XXII
novembre/dicembre**

**La riforma del Titolo V della
Costituzione**

Osservatorio internazionale

Indice 6.01

Editoriale

1049 Per l'attuazione della riforma costituzionale / *Luciano Vandelli*

LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

1057 Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il consiglio delle autonomie locali / *Tania Groppi*

1079 I raccordi tra i livelli istituzionali / *Marco Cammelli*

1103 Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali / *Enzo Balboni*

1113 L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 / *Luigi Gianniti*

1123 Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V / *Giovanni Guzzetta*

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

1149 Governo locale e regionale in Baviera e Catalogna. Una comparazione con l'Emilia-Romagna / *Brunetta Baldi*

La riforma del Titolo V della Costituzione

Per l'attuazione della riforma costituzionale

di Luciano Vandelli (*)

Sommario

1. Note introduttive. – 2. Le posizioni espresse nell'esperienza e nel dibattito politico-istituzionale in questi mesi. – 3. Presupposti per un'attuazione sostanziale della riforma costituzionale. – 4. Le altre leggi di garanzia e di principio che completano il rinnovato quadro costituzionale.

1. Note introduttive

Con la riforma costituzionale approvata con il referendum del 7 ottobre 2001, gli assetti costituzionali del nostro Paese hanno segnato una svolta, in direzione federalista (o fortemente autonomista), di grande rilievo e complessità. Ora, è del tutto fisiologico e prevedibile – e certamente in linea con le esperienze di altri Paesi – che una riforma di queste dimensioni si presti ad atteggiamenti ed interpretazioni diversi, nella dottrina giuridica, nel confronto tra le istituzioni, nel dibattito politico. Nel nostro caso, questa varietà di atteggiamenti sembra assumere toni e significati particolarmente accentuati, in una tensione in cui le dinamiche del contesto politico sembrano spesso prevalere sui contenuti della riforma.

In realtà, questi contenuti traggono origine da elaborazioni non recenti, spesso consolidate e diffusamente condivise, particolarmente nell'ambito della Commissione bicamerale; e recepi-

(*) Il presente testo riprende i contenuti della relazione svolta al *Convegno Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss, Roma, 31 gennaio 2002.

scono in larga misura proposte unanimemente avanzate dalla Conferenza delle Regioni e dalle Associazioni rappresentative delle autonomie locali (ANCI e UPI): ma si trovano in questa fase a dover essere attuati da una maggioranza di governo che manifesta ostilità nei confronti di un cambiamento ritenuto ora troppo limitato, ora troppo audace, mentre l'intesa conseguita – al di là degli schieramenti – tra i presidenti delle Regioni sembra risalire ad un'epoca e ad uno spirito ormai lontani.

Così, la differenziazione di atteggiamenti concerne, ancor prima delle interpretazioni che riguardano questo o quell'aspetto concreto, i significati di fondo, le prospettive di sviluppo della nuova disciplina, il modo di considerarne il senso fondamentale nella evoluzione del contesto istituzionale del nostro Paese.

2. Le posizioni espresse nell'esperienza e nel dibattito politico-istituzionale in questi mesi

In sostanza, dalle posizioni espresse nell'esperienza e nel dibattito politico-istituzionale di questi mesi, emergono quanto meno quattro distinte linee di lettura e di prospettiva in direzione di: *a)* un ritorno all'accentramento; *b)* una accentuazione delle logiche competitive tra Regioni; *c)* una disarticolazione del sistema nazionale per volontà di singole Regioni, secondo uno schema di *devolution* da introdurre in Costituzione; *d)* una attuazione della riforma costituzionale, sviluppando un reale sistema autonomistico ma, al tempo stesso, solidale e cooperativo.

a) Verso un nuovo accentramento. Una prima direzione che va profilandosi è quella accentratrice, con un ritorno a robusti interventi statali non solo in materie che la riforma costituzionale approvata con il referendum del 7 ottobre ha attribuito – spesso in via esclusiva – a Regioni e autonomie locali, ma anche in materie decentrate da tempo e – si riteneva – in maniera ormai consolidata. In questa direzione si collocano vari provvedimenti approvati o proposti dal Governo in questi mesi: dalla legge-obiettivo alla finanziaria, sino al progetto di riordino della scuola. Si tratta, dunque, di una tendenza condivisa – con varie

accentuazioni – da diversi ministri, che si affianca in larga misura ad una delegittimazione del testo costituzionale (una “riformetta”, sostanzialmente inapplicabile). Regioni ed enti locali hanno espresso le loro proteste, anche manifestando l'intenzione di abbandonare la “cabina di regia” presieduta dal Ministro La Loggia, se l'azione statale non viene ricondotta nel suo alveo costituzionale.

b) Verso una competizione tra territori. Una seconda strada reinterpretava il federalismo (o autonomismo) costituzionale in senso competitivo. In sostanza, per un verso si tende a svalutare e a non attuare i forti snodi cooperativi e solidaristici previsti dalla Costituzione, dalle garanzie dei diritti civili e sociali alla perequazione finanziaria, passando per il principio di unitarietà dell'ordinamento civile, nettamente contraddetto, ad esempio, dalle posizioni assunte dal “Libro bianco” presentato dal ministro del lavoro. Dall'altro, si attenua l'importanza e l'incisività dei moduli di consultazione e di concertazione del sistema delle autonomie, a partire dalle Conferenze Stato-autonomie, i cui pareri vengono sempre più spesso disattesi: come è avvenuto per la legge sull'immigrazione, sottolinea il Ministro Bossi, ricordando che anche la *devolution* può andare avanti anche se il parere delle Regioni sarà negativo... Sullo sfondo, d'altronde, si profila un modello di negoziazione tra Governo e singoli territori, a partire, naturalmente, dalle Regioni economicamente e organizzativamente avvantaggiate.

c) Verso la *devolution*. La filosofia ora accennata giunge alla sua espressione più netta ed evidente con il progetto sulla *devolution*; in cui si propone di modificare la Costituzione stessa per introdurre un meccanismo in base al quale ogni singola Regione può autoattribuirsi potestà esclusive in materia di sanità, istruzione e polizia locale. Materia, quest'ultima, che – chiariscono la relazione al progetto e le dichiarazioni del Ministro Bossi – in realtà viene interpretata come “sicurezza”, con possibilità per le Regioni che ne abbiano i mezzi di dotarsi di un proprio corpo di polizia regionale (uno in più...).

In questi termini, si costituiscono le condizioni per lo smembramento del sistema sanitario nazionale, della struttura

dell'istruzione, degli assetti della sicurezza: su iniziativa esclusiva (ed a beneficio esclusivo) di qualche singola regione, secondo una logica individualista e un procedimento egocentrico inevitabilmente volto a favorire i territori forti a danno delle realtà più deboli.

d) Verso l'attuazione della riforma costituzionale. Rimane, dunque, la quarta strada, che consiste, semplicemente, nell'attuare la Costituzione, realizzando pienamente il federalismo/autonomismo solidale e cooperativo delineato dalla riforma del Titolo V". È la via maestra, l'unica costituzionalmente percorribile; ma è anche – paradossalmente – la via più contrastata. Ad ostacolare questa attuazione convergono, da direzioni apparentemente diverse, tutte le tendenze sopra accennate; e non a caso, l'avvio della "cabina di regia" si è presentato faticoso e condizionato dalla perdurante intrusione statale nelle competenze costituzionalmente riconosciute alle autonomie: eppure, la verifica del rispetto, da parte dello Stato, dei nuovi assetti di queste competenze dovrebbe costituire – come hanno rilevato, particolarmente, le Regioni – un contenuto imprescindibile e persino un presupposto per l'azione della "cabina".

3. Presupposti per un'attuazione sostanziale della riforma costituzionale

In questo quadro, al fine di conseguire un'attuazione sostanziale della riforma costituzionale si presentano imprescindibili alcuni presupposti.

In primo luogo, è necessaria una condizione di buon funzionamento dei circuiti di coesione del sistema: perseguendo il massimo grado di sintonia tra le autonomie, ai vari livelli; dando una nuova tenuta agli strumenti di raccordo e di concertazione, a partire dalle Conferenze Stato-Regioni-Autonomie; creando le condizioni sostanziali per un reale decollo della cabina di regia; pervenendo all'innesto della voce delle autonomie nei processi legislativi statali, secondo il modulo – previsto dall'art. 11 della legge cost. 3 del 2001 – della integrazione della Commissione

parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali.

Sotto altro profilo, occorre che si realizzino condizioni di rispetto dei nuovi assetti costituzionali delle competenze, evitando il protrarsi di comportamenti ed atti invasivi di attribuzioni riservati ad altri soggetti.

Così, in particolare, l'attività legislativa statale deve essere ricondotta negli ambiti ad essa riservati, e deve cessare ogni emanazione di regolamenti governativi (tuttora frequente, particolarmente per quanto si riferisce all'attuazione di normative comunitarie) in materie ora demandate alle Regioni.

In positivo, è necessario procedere, in tempi rapidi e in modi condivisi, alla approvazione delle leggi statali cui la Costituzione costituzionale espressamente rinvia, a partire dagli adempimenti che costituiscono i gangli essenziali e imprescindibili per l'attuazione del nuovo disegno costituzionale, nel senso che la loro assenza impedisce alla radice la realizzazione dei cambiamenti previsti dalla Costituzione. Si tratta di atti legislativi quali:

- la legge sulle procedure per la partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (art. 117, comma 3);
- la legge sui trasferimenti di funzioni amministrative ora esercitate da amministrazioni statali (118);
- la legge sulle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materie quali la sicurezza e l'immigrazione (art. 118, comma 3);
- la legge di attuazione dell'autonomia finanziaria, definendo, in particolare, i principi di coordinamento della finanza pubblica e istituendo il fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale (art. 119);
- la legge sulle procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi riservati al Governo (art. 120, comma 2);
- la modifica ai regolamenti parlamentari per la già accennata integrazione della Commissione parlamentare questioni regionali (art. 11 legge cost. 3/01).

4. Le altre leggi di garanzia e di principio che completano il

rinnovato quadro costituzionale

Analogamente indispensabile e urgente è, del resto, l'approvazione di alcune leggi la cui assenza – pur non impedendo formalmente l'esercizio delle nuove competenze – priva questo esercizio del necessario quadro di garanzie o di principi innovativi e realmente adeguati alla nuova situazione costituzionale.

Mi riferisco, anzitutto, a temi quali la determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lett. *m*); ma il discorso può concernere in generale la definizione dei principi fondamentali nelle materie a legislazione concorrente per i quali l'operazione di deduzione dalla legislazione vigente – in assenza di una espressa attivazione da parte del legislatore statale – è certamente legittima e necessaria, ma inevitabilmente costituisce, da un lato, una fonte di incertezze e, dall'altro, un elemento di conservazione di criteri preesistenti, non sempre idonei a regolare le discipline normative nel nuovo contesto. Del resto, occorre procedere alla realizzazione di condizioni sostanziali di effettività della nuova disciplina: a partire dal nuovo principio di adeguatezza che – accanto a quelli di sussidiarietà e differenziazione – costituisce l'ineliminabile premessa per dare concreta credibilità all'affermazione che apre l'art. 118, secondo cui, in via di massima, “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni”. La riforma costituzionale non fa esplicito riferimento a comunità montane, unioni di comuni o altre forme associative; ma è evidente che è precisamente sul loro sviluppo e rafforzamento che dovrà basarsi ogni ipotesi di complessiva redistribuzione delle funzioni amministrative che assuma, come primo riferimento, il governo comunale.

In definitiva, la riforma costituzionale ha delineato nuovi equilibri tra unitarietà dei diritti (sottolineata di livelli essenziali delle prestazioni, che si radicano nei principi della parte I della Costituzione), autonomia (rafforzata dallo spostamento del baricentro legislativo in capo alle Regioni, e di quello amministrativo in capo agli enti locali), coordinamento (nella finanza,

nell'esercizio delle funzioni, nella partecipazione delle Regioni e delle autonomie ai processi legislativi statali, e di Comuni e Province a quelli regionali). Si tratta di equilibri tutt'altro che scontati: e il federalismo solidale e cooperativo si presenta ancora, tra opposizioni latenti e contestazioni manifeste, un obiettivo da conquistare piuttosto che un risultato acquisito. Ma è in questo senso che muove con nettezza di intenti, a mio avviso, il disegno costituzionale; ed è in questo senso che occorre ora operare.

Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario Il consiglio delle autonomie locali

di Tania Groppi

Sommario

1. *Il consiglio delle autonomie locali, punto di incrocio tra le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001.* – **2.** *I rapporti Regioni-enti locali nel modello costituzionale....* – **3.** *... nella legislazione successiva.* – **4.** *...e nella riforma del Titolo V.* – **5.** *La collaborazione tra i diversi livelli di governo: la partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali secondo la legislazione vigente.* – **6.** *Nuovo art. 123, ultimo comma, e nuovi statuti regionali: spazi e limiti per un bicameralismo regionale.*

1. Il consiglio delle autonomie locali, punto di incrocio tra le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001

La revisione del Titolo V della Costituzione italiana nella XIII legislatura ha assunto il carattere di una riforma “a tappe”, realizzata attraverso il susseguirsi di diversi interventi normativi: la l. cost. n. 1 del 1999 ha modificato le disposizioni relative all'autonomia statutaria e alla forma di governo regionale, mentre la l. cost. n. 3 del 2001 è intervenuta su quelle relative alle funzioni regionali e locali. Le due leggi costituzionali si completano e si integrano: in particolare, la l. cost. n. 3 del 2001 ha dato per acquisita la precedente l. cost. n. 1 del 1999, rinunciando a toccare gli articoli costituzionali già modificati da questa, anche laddove un intervento normativo di coordinamento si sarebbe rivelato auspicabile ⁽¹⁾.

(1) Si pensi alle conseguenze sull'art. 123 Cost. dell'abrogazione dell'art. 124, relativo

C'è però un'eccezione a questa impostazione dei rapporti tra le due leggi costituzionali: essa è costituita dall'art. 7 della l. cost. n. 3 del 2001, che aggiunge un comma all'art. 123 Cost., stabilendo che "in ogni Regione, lo statuto disciplina il consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali".

In altri termini, la l. cost. n. 3 del 2001 non ha rinunciato del tutto a intervenire sulla materia "autonomia statutaria e forma di governo regionale", individuando ad un tempo un nuovo contenuto necessario dello statuto regionale e un nuovo organo che viene ad inserirsi nella forma di governo della Regione.

La ragione di questo ritorno sui passi della precedente l. cost. n. 1 del 1999 può essere compresa alla luce dei lavori preparatori delle due riforme ⁽²⁾. Quando già era avviato l'*iter* di quella che diverrà la l. cost. n. 1 del 1999 ⁽³⁾, infatti, il governo D'Alema presentò, il 18 marzo 1999, la *c.d.* "bozza Amato", ovvero un disegno di legge di revisione dell'intero Titolo V (A. C. 5830), dal quale, con lo stralcio delle parti confluite nella l. cost. n. 1 del 1999, ha preso origine la l. cost. n. 3 del 2001. La "bozza Amato", all'art. 10, inseriva tra gli oggetti di disciplina statutaria "la composizione e il funzionamento del consiglio delle autonomie locali".

Tale previsione non ha trovato accoglimento nell'art. 123 Cost., come modificato dalla l. cost. n. 1 del 1999, ed è stata "recuperata", in conseguenza delle pressioni provenienti dal

al commissario del governo, e della modifica dell'art. 127 sul controllo statale sulle leggi regionali: il venir meno dell'art. 124 avrebbe determinato, riguardo all'art. 123, un caso di "abrogazione implicita tra norme costituzionali" (così E. GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, a cura di, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 181).

(2) Sui quali v. G. RIZZONI, *La riforma del sistema delle autonomie locali nella XIII legislatura*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, a cura di, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 23 ss.

(3) L'*iter* delle proposte di legge confluite nella l. cost. n. 1 del 1999 è iniziato presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati il 9 dicembre 1998, mentre il testo definitivo è stato approvato, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi richiesta dall'art. 138 Cost. per consentire la immediata promulgazione, il 12 novembre 1999.

mondo delle autonomie locali ⁽⁴⁾, con la l. cost. n. 3 del 2001.

Un elemento significativo del procedimento che ha portato all'adozione di tale ultima legge è costituito dal ruolo decisivo svolto, sia pure al di fuori da qualsiasi norma costituzionale di procedura che ne prevedesse la partecipazione, dalle Regioni e dagli enti locali ⁽⁵⁾: ruolo che trova un punto di emersione particolarmente significativo proprio nell'introduzione dell'ultimo comma dell'art. 123.

La presenza di tale previsione nella l. cost. n. 3 del 2001, d'altra parte, non è soltanto il prodotto di una correzione e di un ripensamento della precedente riforma: l'esigenza, a livello regionale, di un organo rappresentativo delle autonomie locali è conseguenza dell'impostazione dei rapporti Regioni-enti locali disegnata dalla l. cost. n. 3 del 2001, rapporti che invece restavano immutati rispetto al vecchio quadro costituzionale all'epoca dell'approvazione della l. cost. n. 1 del 1999.

L'ultimo comma dell'art. 123 rappresenta poi, oltre che uno dei rari momenti nei quali si intrecciano le due tappe della riforma costituzionale, anche una delle norme della l. cost. n. 3 del 2001 che possono essere qualificate come "disposizioni bilancio": disposizioni volte cioè a recepire a livello costituzionale riforme già realizzate in via legislativa. Il consiglio delle autonomie locali, infatti, anche se rappresenta una novità sul piano costituzionale, era ben noto nella legislazione statale (e regionale) preesistente ⁽⁶⁾.

Per comprendere l'impatto della nuova disposizione e gli spazi attuativi a disposizione delle Regioni, è pertanto necessario partire proprio dal quadro dei rapporti Regioni-enti locali precedente e successivo alla riforma costituzionale e dalla vigente normativa sui consigli regionali delle autonomie locali.

(4) Così A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, 2001, pp., 587 ss.; v. in questo senso molti degli interventi nel dibattito parlamentare: A. C., XIII legislatura, seduta del 26 settembre 2000.

(5) Sul ruolo di Regioni ed enti locali nella riforma del Titolo V, v. ancora G. RIZZONI, *La riforma del sistema delle autonomie locali nella XIII legislatura*, cit., p. 31.

(6) Al riguardo, si rinvia al paragrafo 5 di questo lavoro.

2. I rapporti Regioni-enti locali nel modello costituzionale...

Nel quadro costituzionale creato dai costituenti gli enti territoriali già esistenti, i comuni e le province, venivano ad inserirsi nell'ambito del nuovo Stato regionale. Uno Stato regionale di tipo garantista o "euclideo", fondato sulla logica "dualistica" della rigida separazione delle sfere di competenza tra i diversi livelli di governo in base alla tecnica delle materie e sulla previsione di meccanismi giurisdizionali per risolvere le controversie, in assenza di specifici strumenti partecipativi⁽⁷⁾. Comuni e province erano qualificati come "enti autonomi nell'ambito dei principi dettati da leggi dello Stato che ne determinano le funzioni" (art. 128 Cost.). L'ordinamento locale pareva sottratto per intero al nuovo ente, la Regione, e rimesso – così come avveniva in passato, sia pure con le conseguenze che il passaggio da una costituzione flessibile a una rigida e l'affermazione del principio di autonomia implicano – alla legge dello Stato.

Il modello della separazione, quindi, sembrava guidare, oltre che i rapporti Stato-Regioni, anche quelli Regioni-Enti locali: tuttavia la Costituzione introduceva all'art. 118 rilevanti elementi di contatto tra questi due livelli di governo. Le Regioni avrebbero dovuto normalmente delegare l'esercizio delle funzioni amministrative agli enti locali, tanto da essere definite "enti a amministrazione indiretta necessaria"⁽⁸⁾ (art. 118, terzo comma, Cost.); per parte sua lo Stato poteva attribuire direttamente agli enti locali funzioni di interesse esclusivamente locale nelle materie di competenza regionale (art. 118, primo comma, Cost.). Si veniva pertanto a ingenerare un intreccio di funzioni e competenze tra Regioni ed enti locali cui corrispondeva però una netta separazione strutturale e una disparità di posizione costituzionale⁽⁹⁾.

(7) R. BIN, *La legge regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO, *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, p. 59 ss.

(8) M. S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in *Atti del III° convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 186.

(9) V. al riguardo il nostro *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1994.

Le conseguenze di questa ambiguità si sono fatte sentire nell'attuazione del dettato costituzionale: il limitato ricorso alla delega e la tendenza a un diretto esercizio delle funzioni da parte delle Regioni non possono essere completamente spiegati se non si considera l'impossibilità per esse di incidere sull'ordinamento locale, a fronte di un sistema dei poteri locali, potenziali destinatari di deleghe, estremamente frammentato e disperso.

3. ... nella legislazione successiva...

L'ambiguità del modello costituzionale non è stata sciolta neppure dalla legislazione successiva, intervenuta, sia pure con grande ritardo, ad attuare il Titolo V della Costituzione: l'atto normativo più importante per la concreta definizione dello Stato regionale italiano, il d.P.R. n. 616 del 1977, nel momento in cui trasferiva alle Regioni un ampio novero di competenze, non rinunciava però a individuare direttamente le funzioni di interesse esclusivamente locale e il livello idoneo al quale allocarle, mentre, al contempo, pareva introdurre, sia pure limitatamente alla programmazione, elementi partecipativi tali da incrinare il modello euclideo di rapporti tra livelli di governo⁽¹⁰⁾.

Ma è soprattutto negli anni novanta, quando la riforma delle autonomie locali, arrivata più di quarant'anni dopo l'entrata in vigore della costituzione, ha rimesso in moto l'intero sistema autonomistico, che hanno continuato a manifestarsi nella legislazione statale tendenze contrapposte, tanto che si è potuto parlare, al riguardo, di orientamenti indirizzati alternativamente verso il "neoregionalismo" o il "neomunicipalismo"⁽¹¹⁾.

La legge n. 142 del 1990, all'art. 3, ha per la prima volta espressamente valorizzato il ruolo della Regione nel sistema delle autonomie locali, come precisato dalla Corte costituzionale

(10) Così l'art. 11, ove si prevedeva il concorso degli enti locali territoriali alla determinazione, da parte delle Regioni, dei programmi regionali di sviluppo, secondo le modalità previste dagli statuti regionali.

(11) G. PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 641 ss.

nella sentenza avente ad oggetto tale disposizione: la Regione costituisce “il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali” (sentenza n. 343 del 1991). Riconoscendo alla Regione il potere di organizzare “l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province”, “identificando nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio”, si cerca di superare una concezione delle autonomie territoriali imperniata sulla centralità dello Stato, visto come regolatore delle competenze delle Regioni e degli enti locali, mentre gli enti autonomi apparivano del tutto incomunicanti, anzi si trovavano in una posizione di reciproca concorrenzialità.

Tale ruolo della Regione è stato ripreso – nonostante le iniziali perplessità sulla nuova normativa espresse dalle Regioni, che le hanno portate anche a rivolgersi alla Corte costituzionale contro norme ritenute troppo favorevoli agli enti locali (sentenza n. 408 del 1998) – dalla legge n. 59 del 1997 (e soprattutto dal successivo d. lgs. n. 112 del 1998) che, nelle materie regionali, ha fatto della Regione lo snodo necessario del sistema dei “conferimenti”, benché l'esperienza della legge n. 142 del 1990, non pienamente riuscita anche a fronte della debolezza di un sistema regionale che si trovava a fare i conti, nell'applicazione di una norma così potenzialmente innovativa, con Comuni e Province galvanizzati dall'elezione diretta del sindaco, abbia portato alla introduzione di un potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni inadempienti, che ha dovuto essere ripetutamente utilizzato. La valorizzazione del ruolo della Regione emerge nella legge n. 59 e nel d.lgs. n. 112 del 1998 attraverso la scelta di affidare a questa non solo il compito di ripartire le funzioni tra i diversi soggetti del governo locale, ma altresì di individuare i livelli minimi per l'esercizio associato delle funzioni (art. 3, comma 2, d.lgs. n. 112 del 1998); le Regioni sono state chiamate a svolgere un ruolo di impulso, promozione e incentivazione del superamento della frammentazione locale.

La l. cost. n. 2 del 1993, poi, ha inserito tra le materie di competenza regionale esclusiva di tutte le Regioni speciali

l'ordinamento degli enti locali (in precedenza, spettante alla sola Sicilia), ponendo le basi per la creazione, in queste Regioni, di un rapporto con gli enti locali assai più simile a quello che caratterizza gli stati federali, nei quali la materia dell'ordinamento locale è normalmente di competenza degli stati membri.

Se la tendenza dominante nel corso degli anni novanta sembra essere stata quella di una valorizzazione della posizione della Regione, con un superamento, nei limiti in cui lo consentiva l'art. 128 Cost., delle relazioni "triangolari" centro-periferia, tuttavia a questa si sono affiancate almeno due altre linee di evoluzione, che hanno portato verso un sistema di autonomie locali assai diverso da quello che pareva emergere dall'art. 3 della legge n. 142 del 1990.

Si è assistito infatti a un rinnovato potenziamento dell'autonomia locale, che è andato di pari passo con la grande visibilità assunta a livello nazionale dal personale politico locale, *in primis* dei sindaci eletti direttamente. Alcune forme di tale potenziamento, inquadrabili entro la nozione di "sussidiarietà" non appaiono incompatibili con il ruolo riconosciuto alla Regione, trattandosi di nuovi aspetti di quello spostamento verso il basso delle funzioni pubbliche che improntava la nozione costituzionale di autonomia, che non hanno messo in dubbio la posizione di soggetto di propulsione e coordinamento della Regione.

Viceversa, la legge n. 265 del 1999, stabilendo che non solo gli statuti, ma anche i regolamenti (tra i quali quelli per l'esercizio delle funzioni) locali si muovono nell'ambito dei principi dettati dalla legge (e non più, come stabiliva l'art. 5 della legge n. 142, nell'ambito della legge), ha determinato rilevanti conseguenze non tanto per il legislatore statale (nei cui confronti è rimasto quantomeno dubbio il carattere vincolante della legge n. 142, nonostante i tentativi della dottrina di ricostruirla come norma interposta rispetto al principio di autonomia dell'art. 128), quanto per quello regionale, chiamato nelle materie di propria competenza a rispettare tale rinnovata autonomia regolamentare (tenuto conto anche dell'art. 2, comma 2, della legge n. 59 del 1997, che affida la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti conferiti al desti-

natario del conferimento) ⁽¹²⁾.

Inoltre, la creazione della conferenza Stato-città prima (con d.P.C.M. 2 luglio 1996), della conferenza unificata poi (artt. 8 e 9 della legge n. 59 del 1997 e d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) appare ispirata a un modello di rapporti tra enti che vede lo Stato porsi come elemento di riferimento tanto delle Regioni che degli enti locali, tra i quali manca qualsiasi dialogo ⁽¹³⁾.

Indubbiamente, l'oscillazione dei rapporti Regioni-enti locali nella legislazione statale degli anni novanta, entro un quadro costituzionale estremamente elastico, come la giurisprudenza costituzionale che è intervenuta su questa normativa non ha mancato di sottolineare ⁽¹⁴⁾, è stata influenzata dalla "forza" delle rispettive istituzioni: le Regioni ordinarie non hanno saputo svolgere il nuovo ruolo delineato dalla legge n. 142 del 1990, e le Regioni speciali non hanno mostrato, fino a tempi recenti, di voler utilizzare gli spazi di autonomia offerti loro dalla l. cost. n. 2 del 1993.

4. ...e nella riforma del Titolo V

L'ambiguità che si poteva rilevare nell'originario testo costituzionale non è mai scomparsa neppure nei progetti di riforma della costituzione che si sono succeduti nel corso degli anni novanta, e si riscontra nel nuovo Titolo V, come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001. Nell'ambito di uno Stato regionale "forte", in cui vengono enumerate in costituzione soltanto le materie nelle quali spetta allo Stato la potestà legislativa, mentre la com-

(12) Tale disposizione è confluita successivamente nell'art. 7 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali; v. anche l'art. 1, comma 3, del testo unico, in base al quale la legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni di questi enuncia espressamente i principi che costituiscono limite per l'autonomia normativa locale.

(13) Le Regioni avevano impugnato le norme sulla conferenza unificata proprio sulla base della considerazione che la rappresentanza degli enti locali si deve esprimere non a livello centrale, bensì regionale, ma la Corte costituzionale non è giunta a pronunciarsi sul merito di tale censura (sentenza n. 408 del 1998).

(14) V. ancora la citata sentenza n. 408 del 1998.

petenza regionale è residuale e generale, esistono tuttavia comuni e province dotati di uno *status* costituzionale pari a quello delle Regioni (in quanto si tratta di “enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla costituzione”: art. 114), titolari di tutte le funzioni amministrative, secondo una sorta di “municipalismo di esecuzione” (art. 118); la normativa elettorale, sugli organi di governo e sulle funzioni fondamentali di tali enti è riservata alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera p) ⁽¹⁵⁾.

In questo quadro, l’inserimento di un nuovo comma nell’art. 123 Cost. pare volto, più che a introdurre elementi del modello improntato alla centralità della Regione, a prevedere una norma di favore per gli enti locali, dei quali la Regione è obbligata a tenere conto nei propri processi decisionali. Significativo è anche l’art. 11 che, in mancanza di una camera delle autonomie (e, anzi, dichiaratamente in attesa di una revisione delle norme dedicate al parlamento) o di una costituzionalizzazione della conferenza Stato-Regioni-autonomie locali, richiama la necessità di coinvolgere gli enti autonomi nello svolgimento delle funzioni parlamentari, affidando ai regolamenti delle camere la possibilità di prevedere la partecipazione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali non solo dei rappresentanti di Regioni e Province autonome, ma anche degli enti locali.

Dalla riforma, che riprende orientamenti già presenti in precedenti testi (come quello approvato il 4 novembre 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali), pare emergere una via italiana al decentramento che, se da un lato si può collocare pienamente nell’ambito di una tendenza alla valorizzazione delle comunità locali diffusa su scala mondiale (si pensi alla Carta europea dell’autonomia locale, oppure alla posizione che le collettività locali hanno assunto nelle nuove costituzioni dei paesi dell’Europa dell’est o dell’America latina), sembra però distanziarsi, per la sua impronta “neomunicipale”, dai

(15) Su tali disposizioni v. G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, a cura di, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 166, secondo il quale gli sviluppi e le conseguenze della nuova normativa “risultano al momento non del tutto decifrabili”.

tradizionali modelli, tanto federale che regionale, di Stato decentrato, fino ad oggi al centro della riflessione e del dibattito teorico, aprendo, anziché chiudere, rilevanti perplessità circa i rapporti tra i diversi livelli di governo ⁽¹⁶⁾.

5. *La collaborazione tra i diversi livelli di governo: la partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali secondo la legislazione vigente*

Il superamento della logica della separazione in favore di quella della collaborazione e della partecipazione è uno dei pochi punti fermi nella evoluzione dell'esperienza italiana dello stato delle autonomie. Che un soggetto debba partecipare alle scelte che lo riguardano è chiaramente affermato dalla Corte costituzionale. Questo principio ha trovato ampio spazio non solo nella giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni, ma anche in quella sulle relazioni tra Regioni ed enti locali: proprio in nome dell'intreccio prodotto dal vecchio art. 118 Cost. si è affermato che le Regioni potevano sì, nell'esercizio delle proprie funzioni, incidere sulla sfera di autonomia dei comuni e delle province, interferendo con le funzioni proprie di essi, sia in quanto attribuite con leggi statali, sia in quanto basate direttamente sull'art. 128 Cost., dovendo però rispettare il principio della leale collaborazione, nella forma della partecipazione degli enti alle decisioni regionali (sentenze nn. 79 del 1996 e 83 del 1997).

Le esigenze di partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali sono andate emergendo nella legislazione statale di pari passo con la valorizzazione del ruolo della Regione nella costruzione di un vero e proprio "sistema delle autonomie", in corrispondenza quindi della legge n. 142 del 1990. In precedenza

(16) Per qualche ulteriore considerazione, v. il nostro *Le régionalisme italien aujourd'hui: un état régional à tendance municipale?* in *Rev. française de droit constitutionnel*, 2000, pp. 481 ss. Sul modello di forma di Stato sottostante alla riforma v. M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI a cura di, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 37 ss.

erano previste forme di partecipazione settoriali, ad esempio riguardo alla programmazione, o di consultazione su singole questioni, ma mancavano sedi di confronto generali e permanenti. L'art. 3, comma 6, della legge n. 142 del 1990 aveva disposto che "la legge regionale stabilisce forme e modi di partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione", e già su questa base alcune Regioni avevano provveduto alla creazione di organi di raccordo con gli enti locali⁽¹⁷⁾.

Ma sono stati soprattutto la legge n. 59 del 1997 e il d.lgs. n. 112 del 1998 a dare impulso alla creazione di organismi di raccordo tra Regioni ed enti locali: la prima stabilendo, all'art. 4, comma 1, che le Regioni provvedono al conferimento di funzioni "sentite le rappresentanze degli enti locali"; il secondo, all'art. 3, comma 5, che "le Regioni nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze".

Tale ultima previsione è stata trasposta nell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, articolo che ha il significativo (e innovativo) titolo di "sistema regionale delle autonomie locali".

In altri termini, la "devoluzione" delle competenze amministrative verso il basso, con l'attribuzione, in ambito regionale, agli enti locali di tutte le funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario da parte della Regione, va di pari passo con l'esigenza di un continuativo raccordo tra questa e gli enti locali che tali competenze vengono a gestire. Si tratta non tanto di evitare il centralismo regionale, ma di perseguire quella logica di "buon andamento" che guida la riforma amministrativa: il principio di sussidiarietà comporta la presenza sia di strumenti

(17) Per una panoramica su tali organi v. M. COSULICH, *Le altre conferenze. L'esperienza delle conferenze permanenti Regioni-autonomie locali*, in questa Rivista, 1998, pp. 67 ss.

capaci di guidare, dall'alto, l'attività locale (indirizzo e coordinamento, poteri sostitutivi), sia di strumenti partecipativi (dal basso) alle decisioni regionali.

Quasi in tutte le Regioni, a seguito della legislazione regionale di attuazione della legge n. 59 del 1997, sono ormai previsti organismi permanenti di raccordo tra Regioni ed enti locali⁽¹⁸⁾.

Pur variamente individuate, le funzioni svolte da questi organismi sono simili: si tratta di solito di funzioni consultive, concernenti gli atti inerenti al conferimento delle funzioni amministrative, i piani regionali di sviluppo e gli atti di programmazione regionale, il riparto di risorse, l'individuazione dell'ambito ottimale di esercizio delle funzioni, lo svolgimento delle funzioni regionali di indirizzo e coordinamento, il potere sostitutivo regionale. In alcuni casi questi organismi possono concludere intese o accordi.

Le caratteristiche strutturali consentono di ricostruire tre distinti modelli.

a) La maggior parte delle Regioni ha provveduto a creare una conferenza Regione-enti locali, presso la giunta regionale, sulla falsariga della conferenza Stato-Regioni, che ha esercitato una indubbia influenza sulle scelte organizzative regionali⁽¹⁹⁾. Si tratta di organi misti, ai quali partecipano rappresentanti sia della Regione sia degli enti locali, (sindaci e presidenti delle province, di solito nominati dalle associazioni degli enti locali o individuati direttamente dalla legge regionale istitutiva). La presidenza dell'organo spetta al presidente della giunta regionale, che prov-

(18) Sugli organismi di raccordo tra Regioni ed enti locali nella legislazione di attuazione della legge n. 59 del 1997, v. G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo tra Regioni ed enti locali*, in questa *Rivista*, 1998, p. 1013 ss.; diffusamente, v. A. CHELLINI, *La partecipazione degli enti locali alla funzione legislativa regionale*, relazione presentata al convegno su "Le funzioni dei parlamenti nazionali e regionali in Italia e Spagna", Siena, 21-22 luglio 2000, ora in F. PAU I VALL, a cura di, *Las funciones de los parlamentos en Italia y en España*, Aranzadi, Elcano, 2001, p. 33 ss.; Id., *Analisi degli strumenti e procedure di raccordo e concertazione tra le Regioni e gli enti locali*, in M. CARLI, a cura di, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 13 ss.; Id., *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, cit., p. 587 ss.

(19) In questo senso F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 473 ss.

vede anche alla sua convocazione e alla determinazione dell'ordine del giorno.

b) Tre Regioni ordinarie (Lombardia, Toscana, Umbria) e una Regione speciale (Valle d'Aosta) hanno creato un consiglio composto di soli rappresentanti degli enti locali, concepito quindi più come sede di partecipazione alle decisioni regionali che come sede di concertazione; in alcuni di questi consigli sono presenti anche rappresentanti dei consigli comunali e provinciali, e non solo degli esecutivi. I rappresentanti degli enti sono sempre elettivi; il presidente è nominato dal collegio al proprio interno.

c) Entro questo secondo modello, un discorso a parte deve essere fatto per l'esperienza toscana: il consiglio delle autonomie locali, istituito con la legge regionale n. 22 del 1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36 del 2000, si colloca infatti presso il consiglio regionale. In Toscana, esistono dunque due distinte forme di raccordo tra Regione ed enti locali: un "tavolo" istituito presso la giunta regionale, al quale partecipano le associazioni degli enti locali, e un consiglio delle autonomie, a carattere elettivo, che interviene nel procedimento legislativo.

Nelle prime due ipotesi, l'organismo misto o rappresentativo degli enti locali è incardinato presso la giunta, e a questa si rivolge la maggior parte dei suoi atti, che possono, se mai, essere da essa trasmessi al consiglio, mentre soltanto nel caso della Toscana l'organo, collocato organizzativamente presso il consiglio, chiamato a esprimere parere obbligatorio su tutte le proposte di atti che attengono alla determinazione o modificazione delle competenze degli enti locali, al riparto delle competenze tra Regioni ed enti locali, al bilancio regionale o agli strumenti generali della programmazione, interviene in modo necessario nel procedimento legislativo regionale. La Toscana è tra l'altro la sola Regione che abbia disciplinato gli effetti delle pronunce dell'organismo: a fronte del parere contrario del consiglio delle autonomie locali, il consiglio regionale deve procedere all'approvazione dell'atto a maggioranza assoluta dei componenti. Tale previsione, inserita nello statuto deliberato dal consiglio regionale nel novembre 1997, mai approvato dal parlamento, è presente altresì nella legge regionale n. 36 del 2000, anche

se la sua esecutività è rinviata al momento della entrata in vigore della norma statutaria corrispondente.

L'esperienza del consiglio delle autonomie locali della Toscana, pur con i limiti derivanti dalla perdurante inefficacia delle disposizioni sulle conseguenze delle pronunce, viene nel complesso giudicata positiva da chi l'ha vissuta più da vicino, sottolineandosi come quasi la metà dei rilievi formulati siano stati accolti dal consiglio regionale ⁽²⁰⁾.

6. Nuovo art. 123, ultimo comma, e nuovi statuti regionali: spazi e limiti per un bicameralismo regionale

Se questa è la situazione degli organismi di collaborazione Regioni-enti locali, quali configurati dall'evoluzione della legislazione statale e regionale, occorre chiedersi come su tale quadro incida il nuovo ultimo comma dell'art. 123 Cost., secondo cui gli statuti regionali sono chiamati a disciplinare il "consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali".

Il primo effetto della nuova disposizione costituzionale è la trasformazione in contenuto necessario di quello che in precedenza era un mero contenuto eventuale dello statuto regionale ⁽²¹⁾. Se, prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, le Regioni potevano introdurre nei loro statuti il consiglio delle autonomie, dopo l'8 novembre 2001 esse debbono farlo: lo statuto che non disciplinasse il consiglio delle autonomie locali andrebbe ritenuto viziato. Peraltro, non sfuggono le difficoltà nel far valere il vizio di "omissione di contenuto necessario": il nuovo procedimento di adozione dello statuto, e la riduzione del

(20) A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, cit., p. 594.

(21) Sulla distinzione tra contenuto necessario e contenuto eventuale dello statuto regionale v. ad es. R. TOSI, *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI, a cura di, *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 58; A. SPADARO, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, ivi, p. 78 ss.

controllo a quello eventuale, *ex post*, della Corte costituzionale, fanno sì che la sola conseguenza di un vizio di questo tipo sia l'annullamento per omissione, ovvero un atto le cui conseguenze non sembrano in grado di produrre l'effetto desiderato (cioè l'introduzione della disciplina omessa) ⁽²²⁾.

Oltre ad obbligare lo statuto a prevedere il nuovo organo, l'ultimo comma dell'art. 123 ne stabilisce alcuni caratteri ⁽²³⁾, individuandone il nome, "consiglio delle autonomie locali", e disponendo che deve trattarsi di un "organo di consultazione tra Regioni ed enti locali".

Le indicazioni che si possono ricavare da tali previsioni non sono univoche. Da un lato, infatti, ci sono elementi per ritenere che il legislatore abbia prescelto il modello di organo "consiliare", proprio dell'esperienza toscana: gioca in questo senso il nome utilizzato, che pare distaccarsi nettamente dal modello delle conferenze, nonché il riferimento al carattere consultivo, piuttosto che concertativo. Dall'altro lato, il richiamo a un organo di consultazione tra Regione ed enti locali pare invece far propendere in favore di un organo misto, cui debbono partecipare sia rappresentanti della Regione che degli enti locali, la cui funzione sia solo quella di fornire una sede di confronto e di raccordo tra i due livelli di governo, con l'esclusione di reali poteri decisionali.

Ci sembra che la genesi della disposizione costituzionale e il quadro normativo in cui si cala (che come si è visto non rappresenta una tabula rasa e che, comunque, la riforma costituzionale non pare abbia voluto azzerare, ma invece dotare di garanzia costituzionale) siano tali da far preferire una interpretazione il più possibile aperta della disposizione, che ne individui un contenuto minimo, inderogabile, senza escludere la possibilità per lo statuto regionale di dettare una disciplina ulteriore ⁽²⁴⁾: il consi-

(22) Nel senso che "l'insufficienza della disciplina statutaria potrebbe condurre all'annullamento dell'intero testo deliberato dal Consiglio", R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, p. 537.

(23) Differenziandosi in ciò dalla "bozza Amato", che si limitava a rimettere allo statuto la composizione e il funzionamento del consiglio delle autonomie locali, senza dettare alcun principio al riguardo.

(24) In questo senso anche A. SPADARO, *I "contenuti" degli statuti regionali (con par-*

glio delle autonomie deve porsi, quantomeno, come organo di consultazione tra Regioni ed enti locali. Ciò non impone allo statuto regionale una particolare configurazione dell'organo, non essendo possibile escludere la compatibilità con il testo costituzionale di nessuno dei modelli oggi esistenti, né impedisce allo statuto, nell'ambito della propria autonomia, di attribuire al consiglio delle autonomie anche altre funzioni, che vadano oltre quelle meramente consultive, né di graduare la forza e il carattere vincolante dei pareri secondo differenti modalità.

Rispetto alla generica previsione del nuovo ultimo comma dell'art. 123 Cost., in un sistema basato sulla riserva alla Regione della fissazione delle regole, e sull'attribuzione agli enti locali dei compiti di esecuzione delle stesse, risulta particolarmente rilevante la necessità di assicurare la partecipazione degli enti locali all'esercizio della funzione legislativa regionale: come mostra l'esempio tedesco, il "federalismo di esecuzione" può funzionare senza che si creino blocchi o conflitti unicamente in quanto i Länder sono chiamati a dare attuazione a principi posti dal Bund che essi stessi, tramite il Bundesrat, hanno contribuito a elaborare⁽²⁵⁾.

A questa esigenza si affianca quella della partecipazione locale a un'altra funzione del consiglio regionale, la modifica dello statuto (nonché, dovremmo aggiungere, alla sua adozione). È di primaria importanza infatti, se davvero si vuol fare dello statuto l'atto fondamentale dell'ordinamento regionale, che il suo contenuto sia largamente condiviso dai molteplici soggetti in cui si articola la comunità regionale.

Per quanto concerne le modifiche statutarie, il procedimento sarà disciplinato dallo statuto medesimo, come prevede l'art. 123 Cost., che non sembra porre ostacoli ad eventuali aggravamenti procedurali rispetto a quanto indicato dalla costituzione

ticolare riguardo alle forme di governo), p. 96 ss., che evidenzia il carattere inutile, e, per la sua formulazione, volta a creare vincoli per le Regioni, persino dannoso della disposizione in esame.

(25) R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, p. 119 ss.

(²⁶); aggravamenti che possono comprendere anche idonee forme di partecipazione degli enti locali, analoghe a quelle che potranno essere introdotte riguardo al procedimento legislativo: secondo l'art. 123 Cost., infatti, lo statuto è approvato (e modificato) con legge regionale.

Maggiori problemi sorgono invece circa la partecipazione degli enti locali all'adozione del nuovo statuto. Venuti meno (per abrogazione da parte dell'art. 123 Cost., come sostituito dalla legge costituzionale n. 1 del 1999) i procedimenti in passato previsti dagli statuti per la loro modifica, infatti, nessun ostacolo sussiste a che siano i regolamenti dei consigli regionali a disciplinare il procedimento di adozione dei nuovi statuti. È però assai dubbio che i regolamenti consiliari possano prevedere anche l'inserimento nel procedimento di organismi rappresentativi degli enti locali, eventualmente già esistenti, o, ancor più, l'istituzione di organi *ad hoc*: esigenza che parrebbe sussistere non solo laddove (Calabria, Puglia, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige) tali organismi non sono stati finora creati, ma anche in quelle Regioni (la maggioranza, come si è visto) nelle quali esistono organi di raccordo tra Regioni ed enti locali di tipo "misto", che non sembrano sedi idonee a convogliare la partecipazione degli enti locali al procedimento di formazione dello statuto.

Le esigenze di partecipazione degli enti locali alla funzione legislativa e a quella di modifica statutaria sembrerebbero richiedere la creazione di un consiglio delle autonomie istituito presso il consiglio regionale. Una scelta di questo tipo, che pare del tutto compatibile con la previsione costituzionale, contribuirebbe altresì a rafforzare il ruolo del consiglio regionale nel suo complesso: l'opzione per un modello di partecipazione degli enti locali alle attività regionali incentrata unicamente sulla giunta, al contrario, inserendo la necessaria intermediazione dell'esecutivo tra il legislatore regionale e gli enti destinatari delle leggi, finirebbe per penalizzare ulteriormente l'assemblea elettiva (²⁷).

(26) R. Tosi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit., p. 535.

(27) Al riguardo v. *amplius* il nostro *Assemblee regionali e autonomie locali: verso una camera regionale delle autonomie?*, in Consiglio regionale dell'Umbria, *Il ruolo e le*

Il limite agli statuti regionali deriva non tanto dall'ultimo comma dell'art. 123, quanto dalla considerazione che l'ultima parola in tema di leggi regionali (e di modifiche statutarie) deve comunque essere del consiglio regionale, in quanto lo statuto non può sottrarre ad altri organi necessari della Regione funzioni loro costituzionalmente attribuite⁽²⁸⁾.

Ci si potrebbe allora chiedere se maggiori spazi per organismi rappresentativi delle istanze delle autonomie non possano ricavarsi tramite l'articolazione in due "camere" del consiglio regionale, ovvero attraverso la configurazione del consiglio delle autonomie come seconda camera regionale.

Gli artt. 121, 122, 126 e 127 Cost. sembrano non offrire allo statuto regionale la possibilità di introdurre un bicameralismo perfetto⁽²⁹⁾. In particolare, ci pare difficile che la nozione di "consiglio regionale" contenuta nella costituzione possa essere interpretata dagli statuti nel senso di configurare un organo formato da due "camere" dotate delle medesime attribuzioni: da un lato, alcune delle richiamate disposizioni – l'art. 121, che si riferisce al fatto che il consiglio elegge nel suo seno il presidente e l'ufficio di presidenza, gli artt. 123 e 127, dove parlano di approvazione (dello statuto) e riapprovazione (della legge rinviata) a maggioranza assoluta – paiono configurare – anche nel confronto con le analoghe disposizioni relative al parlamento: artt. 63 e 73 – un organo monocamerale; dall'altro l'art. 122 Cost. rimette l'elezione dei "consiglieri" alla legge regionale, ma nell'ambito dei principi posti dalla legge elettorale dello Stato,

funzioni del consiglio nella nuova forma di governo regionale. Atti del convegno del 24 novembre 2000, Perugia, 2001, p. 59.

(28) V. ad es. M. CARLI, *Commento all'art. 121*, in *Commentario della costituzione*, a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1990, p. 1 ss.

(29) In questo senso v. M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, ed. provv., Roma, 2000, p. 296 ss. Il carattere monocamerale del consiglio regionale sembra essere sempre stato dato per scontato sia dalla dottrina (v. per tutti v. T. MARTINES, *Il consiglio regionale*, Milano, Giuffrè, 1981), sia dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte, nella sent. n. 50 del 1959, ha incidentalmente affermato, comparando il procedimento legislativo regionale a quello statale, che "si deve tener presente che i procedimenti per l'approvazione delle leggi possono svolgersi molto più speditamente nelle Regioni, le quali hanno una sola assemblea legislativa, meno numerosa".

che dovrebbe riguardare in ipotesi anche l'elezione dei componenti la "camera regionale delle autonomie".

Resta invece allo statuto ampio spazio sul modo di configurare l'intervento consultivo, nel procedimento legislativo regionale, del consiglio delle autonomie: la individuazione del momento del procedimento in cui interviene il parere, nonché la disciplina degli effetti di questo, possono infatti contribuire a creare un ruolo "forte" o "debole" del consiglio medesimo.

In ordine al primo aspetto, il disegno di legge potrebbe essere trasmesso al consiglio delle autonomie al momento della sua presentazione al consiglio regionale, oppure in fasi successive del procedimento, ad esempio a conclusione dell'esame in sede referente; naturalmente, lo statuto potrebbe rimettere tale scelta alla legge o al regolamento del consiglio regionale. Quanto agli effetti del parere, ci sembra che la necessità di un voto del consiglio regionale a maggioranza assoluta per superare un parere negativo del consiglio delle autonomie (come nella legge regionale toscana già richiamata) non comporti un'incostituzionale sottrazione al consiglio regionale della funzione legislativa. Una via, forse più proficua, per superare eventuali dissensi tra consiglio regionale e consiglio delle autonomie potrebbe essere quella della istituzione di un comitato di conciliazione formato paritetivamente da componenti dei due organi. Esempi in questo senso sono forniti dall'art. 251 del Trattato della Comunità europea (introdotto con il Trattato di Amsterdam) in riferimento ai rapporti tra consiglio dei ministri e parlamento europeo nella procedura di codecisione, o dall'art. 77 della legge fondamentale tedesca riguardo ai rapporti tra Bundestag e Bundesrat, con la precisazione che, a differenza di quanto avviene in tali esperienze, nel caso delle Regioni la decisione finale dovrebbe spettare, in ogni caso, al consiglio regionale. Le modalità di articolazione del procedimento legislativo, con l'intervento di un comitato di conciliazione, sono varie: si può prevedere, ispirandosi al modello tedesco, che entro un certo termine dal ricevimento di un testo approvato dal consiglio regionale, sul quale si avanzino delle obiezioni, sia il consiglio delle autonomie a chiederne la convocazione, e che se il comitato propone un cambiamento del

testo legislativo approvato, il consiglio regionale debba assumere una nuova deliberazione. Oppure, secondo una forma più simile a quella comunitaria, che, a seguito di un parere contrario del consiglio delle autonomie su un atto del consiglio regionale, qualora questi intenda discostarsene, scatta automaticamente la convocazione del comitato di conciliazione, alle cui conclusioni dovrebbe comunque far seguito una nuova deliberazione del consiglio regionale.

Un profilo che spetta allo statuto affrontare è anche quello della composizione del consiglio delle autonomie: problema complesso, in quanto il consiglio non potrà mai costituire una vera e propria seconda camera territoriale, comparabile alla seconda camera degli stati federali, a causa del gran numero degli enti da rappresentare e della loro disomogeneità di dimensioni. È pertanto inevitabile che nel consiglio figurino soltanto i rappresentanti di alcuni degli enti locali esistenti nella Regione, secondo criteri che dovrebbero essere individuati dallo statuto.

Tra le varie possibilità lasciate aperte dalla norma costituzionale, che anche l'osservazione della vigente legislazione regionale offre, figura quella di prevedere la presenza dei soli organi esecutivi, o anche di rappresentanti dei consigli degli enti locali; di disporre l'elezione dei componenti, oppure la designazione da parte delle associazioni degli enti; di stabilire una riserva di seggi per i comuni capoluogo e per le province... Tutte scelte che possono incidere sulla concreta capacità dell'organo di farsi portatore della volontà degli enti locali: un organo formato da sindaci e presidenti delle province, eletti dagli enti locali della Regione, con una riserva di seggi in favore degli enti di maggior peso e una distribuzione per categorie (anche demografiche) dei rimanenti, potrebbe ad esempio essere in grado di esprimere al meglio la volontà degli enti locali.

Una volta definito questo modello di organo di partecipazione locale, collocato nell'ambito del consiglio regionale, non sembrano però risolti del tutto i problemi della partecipazione degli enti locali alle attività regionali. L'espansione delle competenze della giunta nella nuova forma di governo, e soprattutto la spettanza a questa (almeno in parte) della potestà regolamen-

tare⁽³⁰⁾, fanno sì che non sia sufficiente la partecipazione degli enti locali alla funzione legislativa. Per non dire poi di altri atti della giunta che incidono sull'autonomia locale, come quelli di indirizzo e coordinamento, di programmazione, il potere sostitutivo, il riparto delle risorse finanziarie, tavolo questo su cui si gioca in concreto la partita dell'autonomia.

L'interrogativo che si apre al riguardo è se sia possibile creare a questo fine un ulteriore organo, che si ponga in diretto rapporto con la giunta (come avviene nell'attuale esperienza toscana), oppure se sia necessario affidare al consiglio delle autonomie anche tali compiti: quest'ultima soluzione, se indubbiamente contribuirebbe ad un suo potenziamento, in quanto esso verrebbe a partecipare anche delle funzioni di indirizzo e di controllo spettanti al consiglio regionale, potrebbe tuttavia finire per modificarne la natura, trasformandolo da sede di partecipazione in luogo di concertazione. L'esperienza degli stati federali mostra che la tendenza allo sviluppo delle relazioni intergovernative tra esecutivi non è arginata dall'esistenza di seconde camere costituite su base territoriale, delle quali, a seguito di questo processo, si viene a perdere la stessa natura di sedi privilegiate di rappresentanza delle realtà locali. Laddove, come in Germania, la seconda camera (se così può qualificarsi) è formata dai rappresentanti dei governi degli stati membri, è invece tale "seconda camera" a costituire l'unica sede di dialogo e rappresentanza delle esigenze locali presso il livello federale⁽³¹⁾.

Anche sotto questo profilo, la norma costituzionale lascia aperto lo spazio per le scelte degli statuti: non ci pare che la previsione del consiglio delle autonomie locali come organo di consultazione tra Regioni ed enti locali debba essere letta nel senso di fare di questo l'unico organo di consultazione e raccordo tra i diversi soggetti che operano nella realtà regionale.

(30) Al riguardo v. R. BIN, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 519 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la legge costituzionale n. 1/99*, *ivi*, p. 639 ss.

(31) V. in ultimo G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme costituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 277 ss.; F. PALERMO, J. WOELK, *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, *ivi*, 1999, p. 1097 ss.

Un forte richiamo alla necessità di collaborazione, anche a livello regionale, tra i diversi soggetti, e un monito contro l'instaurarsi del centralismo regionale: questo è lo scopo dell'art. 123 Cost. nell'obbligare le Regioni a dare dignità statutaria a un organo già esistente nella maggior parte delle realtà regionali, come il consiglio delle autonomie locali. Posto che "indietro non si torna" rispetto alla evoluzione dei rapporti Regione-enti locali delineata, tortuosamente, negli anni novanta, deve tuttavia riconoscersi allo statuto regionale un ampio margine di autonomia nel disegnare composizione e funzioni di un organo che solo nella sua rispondenza alle effettive (e differenziate) esigenze di ogni sistema regionale delle autonomie può trovare la sua ragion d'essere.

I raccordi tra i livelli istituzionali

di Marco Cammelli ()*

Sommario

1. I nuovi principi del sistema istituzionale. – 2. Le indicazioni offerte. – 3. Le implicazioni. – 4. I nodi irrisolti. – 5. Conclusioni.

1. I nuovi principi del sistema istituzionale

Il problema dei raccordi tra Stato, Regioni ed enti locali va affrontato all'interno dei principi generali introdotti in materia dal nuovo Titolo V della Costituzione, che devono dunque essere richiamati prima di affrontare lo specifico argomento delle relazioni reciproche.

a) Il primo, che costituisce la ragione di fondo della netta discontinuità o cesura tra il nuovo regime e quello precedente, è rappresentato dalla chiara scelta in favore di un pluralismo istituzionale "paritario". Tutti sappiamo che anche la precedente disciplina costituzionale optava per un sistema istituzionale pluralistico: la novità, ora, è rappresentata dal fatto che, tra le articolazioni di tale sistema, non è più possibile individuare alcuna posizione di gerarchia, o comunque di preminenza.

Il principio enunciato dal primo comma del nuovo art. 117 Cost. ⁽¹⁾, l'equiparazione ontologica tra legge statale e legge regionale ⁽²⁾, con effetti profondi ancora da esplorare ⁽³⁾ ma che

(*) Il presente testo utilizza, con modificazioni e integrazioni, parti del saggio "Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione", destinato alla rivista *Le Regioni*, 2001, n. 6.

(1) Lo Stato, al pari dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e delle Regioni, è una delle articolazioni della Repubblica.

(2) Parità, rispetto ai vincoli esterni (Costituzione, ordinamento comunitario, obblighi internazionali) della legge statale e regionale; inversione della potestà

comunque portano alla piena e reciproca parità⁽⁴⁾, la dislocazione in termini di principio della amministrazione a livello comunale e locale, ne sono solo le più rilevanti (e non certo uniche) espressioni.

Il corollario che ne consegue è rappresentato, come giustamente è stato osservato⁽⁵⁾, dalla fine della gerarchia fondata sul binomio Stato=competenze (e interessi) generali *versus* Regione=competenze (e interessi) particolari su cui si fondava l'intero sistema precedente, dal sistema dei controlli preventivi (legislativi e amministrativi) al ruolo stesso del Governo. Sul punto, anzi, deve notarsi che lo sganciamento tra "generalità" (delle competenze) e principio di sovraordinazione del corrispondente livello di governo gioca, oggi, a favore dello Stato e dei livelli centrali, ormai contrassegnati dalla tassatività delle competenze legislative e dalla limitatezza delle funzioni amministrative: in mancanza, infatti, la generalità della legge regionale e quella della amministrazione locale finirebbero per fondare una sovraordinazione delle autonomie regionali e territoriali sul centro, rovesciando in loro favore i termini, e gli effetti, del criterio.

b) Questa parità, e si tratta del secondo principio, segna sul terreno che più da vicino ci interessa il definitivo tramonto dello storico binomio unità amministrativa=unità politica che, pur già

concorrente: da Regione che legifera "nei limiti dei principi fondamentali" (vecchia formula) alla spettanza alla Regione dell'intera competenza, salvo che per "la determinazione dei principi fondamentali" riservata alla legislazione dello Stato) (117.3).

(3) Vedi L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione* e F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, per i quali, anche per quanto riguarda il rapporto con le fonti comunitarie, le leggi (e i legislatori) regionali sono parificate alla legge (e al legislatore) statale.

(4) Sulla portata di queste modificazioni, e più in generale dello statuto della legge nel nostro ordinamento, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 6/2001, che sottolineano come il legislatore statale abbia perso il suo tradizionale potere di intervento generale. M., *Le nuove esigenze*, cit., parla di "assoluta parificazione".

(5) R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6.

enunciato più di mezzo secolo fa dall'art. 5 Cost., ha retto, con diversità di accentuazione ma con innegabile continuità, la storia istituzionale del nostro Paese dall'Unità ad oggi.

Non è certo necessario ricordare le ragioni che portarono a sostenere la fragile classe dirigente nazionale con un sistema di apparati amministrativi statali fortemente centralizzato: è sufficiente sottolineare che oggi (ma, in realtà, da tempo) la soddisfazione della stessa (e perdurante) esigenza di unità politica passa per altre forme di garanzia (a partire da quelle offerte dalle istituzioni comunitarie) e che comunque le vie amministrative all'unità non sono più praticabili non solo perché inconciliabili con il pluralismo istituzionale ormai irreversibilmente affermatosi ma anche perché la pubblica amministrazione, in virtù delle dinamiche di sviluppo economico e sociale del Paese, può ormai solo marginalmente svolgere quella funzione generale di traino dell'innovazione e dello sviluppo che esercitò, con innegabile successo, fino alla metà del secolo scorso.

Il corollario che anche in questo caso ne deriva, e che sembra del tutto omesso dai tardivi scopritori delle potenzialità insite nel principio enunciato dall'art. 5 Cost., è rappresentato dal fatto che l'unità del sistema non è affatto pregiudicata dal superamento degli strumenti amministrativi fino ad ora utilizzati per garantirli, ma va semmai soddisfatta con altre modalità, coerenti con il pluralismo paritario di cui appena si è detto.

Se il pluralismo istituzionale è la necessaria espressione dell'autonomia e della diversità, e più a fondo di dinamiche e processi decisionali non più lineari e discendenti (dall'alto al basso e dal generale al particolare) ma prevalentemente circolari e interattivi secondo schemi "a rete", allora il problema dell'unità (che ovviamente permane) va profondamente ripensato, sul piano istituzionale, in termini di capacità di innesto e coordinamento tra i diversi segmenti (collaborazione), di "relais" tra i diversi segmenti, di flussi informativi (questi sì, davvero, essenziali e insostituibili), e ridefinito sul piano sostanziale delle politiche pubbliche in termini di "diversità accettabile" dei contenuti e nelle risorse disponibili.

Se questa appare la corretta prospettiva in base alla quale

valutare la portata e la credibilità della riforma del Titolo V, è bene riconoscerne le indicazioni e sottolinearne le lacune.

Non c'è dubbio che il nuovo testo offra numerose indicazioni sul tema cruciale delle autonomie territoriali, quello cioè della "diversità" accettabile: il comune innesto della legislazione (statale e regionale) nel quadro comunitario, il riparto materiale delle competenze legislative, la previsione di elementi trasversali (quali la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela della concorrenza e dell'ecosistema), la previsione di perequazione e risorse aggiuntive in tema di finanza pubblica. Gli stessi principi di sussidiarietà e adeguatezza (art. 118.1), tra l'altro, sono riferibili in generale alle relazioni amministrative tra i diversi segmenti del sistema istituzionale⁽⁶⁾, e dunque solo in modo frettoloso possono essere accreditati ad esclusivo vantaggio degli enti territoriali (un tempo) "minori". Anzi, da questo punto di vista la previsione dell'art. 120.2 (potere sostitutivo del Governo), pur certamente incompleta, troverebbe forse (come si dirà più avanti) una più plausibile lettura al di fuori della ipotesi irriducibilmente derogatoria che emerge da un primo esame e riferendone piuttosto il fondamento al principio di sussidiarietà, la cui portata non riguarda solo l'allocazione delle funzioni ma anche il relativo esercizio, tanto da costituirne, ad uno sguardo più attento, più una specifica (anche se rilevante) esplicitazione, resa singolare dalla predeterminazione dei presupposti e della procedura, che una deroga vera e propria.

È tuttavia innegabile che il nuovo Titolo V taccia su aspetti altrettanto cruciali per il quadro di insieme che si è appena tracciato, ponendo esigenze di interpretazione e di chiarimento cui nei prossimi tempi andrà prestata grande attenzione. Non ci riferiamo alle omissioni più note e macroscopiche, come la mancata

(6) Basti pensare ai numerosi elementi riferibili alla sussidiarietà in base all'art. 4.3 legge 59/1997, che certamente va tenuto in considerazione nell'interpretare il nuovo Titolo V: vedili richiamati da G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, luglio-agosto 2001, V, 185, p. 214.

riforma del Parlamento con l'istituzione della Camera delle autonomie ⁽⁷⁾, sulle quali ritorneremo alla fine di queste note: il pensiero, in termini di correzioni o integrazioni della riforma, va semmai a elementi più attinenti ai problemi appena richiamati cominciando dalla questione degli interventi sostitutivi (che per le stesse ragioni e con le stesse modalità, in un sistema a rete, andrebbero riconosciuti ad ognuno dei livelli, indipendentemente dal suo operare in ambiti territorialmente sopra o sotto-dimensionati) ⁽⁸⁾; passando per la possibilità che anche gli enti locali possano allocare altrove una parte delle loro funzioni ⁽⁹⁾; e finendo con i flussi informativi del sistema il cui ruolo cruciale, in generale e come indefettibile presupposto delle competenze *c.d.* trasversali prima richiamate (tra cui, ovviamente, la determinazione dei livelli essenziali e degli *standard*) avrebbero meritato un rilievo assai maggiore del marginale richiamo (dopo i pesi e le misure) operato dalla lettera *r*) del secondo comma dell'art. 117.

c) Il terzo principio generale introdotto dalla nuova disciplina costituzionale consiste nel fatto che la pubblica amministrazione in Italia è essenzialmente amministrazione locale (118. 1), anzi comunale ⁽¹⁰⁾ e che dunque l'allocatione (pur possibile, e anzi necessaria in base ai criteri di sussidiarietà e adeguatezza) delle funzioni presso altri livelli di governo ha natura sostanzialmente "derogatoria" ⁽¹¹⁾. Si tratta dell'innovazione più profonda della riforma, e la sua lettura deve essere condotta distinguendo il principio, e le sue implicazioni ordinamentali, dalla sua concreta messa in opera.

Quest'ultima, infatti, si pone come fase necessaria poiché se

(7) Sugli inconvenienti di non potere utilizzare la soluzione della RFT, ove la presenza dei Länder al centro restituisce al sistema del riparto di competenza una flessibilità e razionalità per il momento negate al nostro sistema, cfr. P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale*, cit.

(8) Specie se se ne dà una lettura legata esclusivamente all'inadempimento, cioè al dato soggettivo dell'inerzia del titolare e non a quello oggettivo dell'urgenza del provvedere: in proposito, da ultimo, C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e molte ombre*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6.

(9) sul punto, in particolare, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance*, cit.

(10) A. CORPACI, *Revisione del Titolo V*, cit. e G. FALCON, *Modello e transizione*, cit.

(11) F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance*, cit.

è vero che le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni e agli enti locali direttamente dalla Costituzione, è altrettanto certo che in virtù dell'art. 97 Cost. sono richiesti atti legislativi (statali e regionali, in ragione della rispettiva competenza stabilita dall'art. 117 Cost.)⁽¹²⁾ di concreta imputazione delle funzioni. O, più esattamente, di "scorporo" dal livello comunale e di assegnazione ad altri enti territoriali, alla Regione o allo Stato in ragione appunto dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza sulla cui osservanza sarà la Corte Costituzionale a dire l'ultima parola.

Sebbene questo punto sembri ampiamente acquisito, non è inutile osservare che il carattere "derogatorio" delle competenze amministrative dei livelli istituzionali sovra comunali, di per sé e per la diversificazione e la flessibilità che ne consegue, non sembra confinabile alla sola fase della allocazione delle funzioni ma appare un elemento tale da mantenere un rilievo apprezzabile anche nelle vicende successive: ne risulterebbe perciò condizionato anche l'esercizio successivo delle scelte organizzative degli enti di dimensione superiore (e, in primo luogo, dello Stato e della Regione) che, proprio in virtù delle caratteristiche genetiche che contrassegnano i compiti amministrativi dell'uno e dell'altra, non potranno porvi mano prescindendo da quanto avvenuto a livello inferiore e, ragionevolmente, senza la partecipazione degli enti locali di minore dimensione territoriale (Regioni, enti locali). Il che, in sostanza, porterebbe a considerare la competenza statale *ex art. 117.2 lettera g)* (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali), e la corrispondente competenza regionale, non solo condizionate dal persistere dei presupposti di sussidiarietà e di adeguatezza ma destinate ad essere esercitate in forme di stretta (oltre che leale) collaborazione con i livelli istituzionali interessati.

Ma proprio per questo, tornando al principio, sussidiarietà e adeguatezza vanno associate al terzo criterio, quello della differenziazione: perché richiedono una valutazione circostanziata

(12) Ancora A. CORPACI, *ivi*.

delle caratteristiche dei diversi ambiti territoriali e non possono dunque che portare a soluzioni (anche fortemente) differenziate da luogo a luogo, in ragione delle condizioni istituzionali e socio-economiche del contesto a cui si riferiscono. La diversità è dunque un corollario generale e ineliminabile dell'applicazione del principio della pubblica amministrazione come amministrazione locale: un tratto, si direbbe, originario per distinguerlo dalle ulteriori forme di differenziazione, pure previste, che affronteremo nel paragrafo seguente.

La seconda implicazione del principio consiste nel fatto che, data la costituzionalizzazione dell'autonomia comunale e degli altri enti territoriali operata dall'art. 114 Cost., l'amministrazione italiana è ormai in gran parte una amministrazione "autonoma". È singolare, anzi, osservare come questo aspetto sia rimasto in ombra nella maggior parte delle prime letture, portate invece ad enfatizzare il dato quantitativo della generalità delle competenze amministrative comunali.

Eppure è proprio questo elemento che appare destinato a condizionare l'interpretazione della maggior parte delle altre novità introdotte dal nuovo Titolo V della Costituzione, a partire dalla portata delle (nuove) competenze legislative regionali, la cui ampiezza è condizionata *dal basso* per il fatto di rivolgersi ad enti territoriali che operano in condizioni di autonomia costituzionalmente garantita; passando per la potestà regolamentare regionale, il cui ampio riconoscimento non può non risentire (a maggior ragione) delle stesse limitazioni; per finire con il versante dei condizionamenti esterni all'esercizio di tali funzioni, condizionamenti appunto da riconoscere solo se, e nei limiti in cui, la stessa Costituzione ne operi un esplicito richiamo.

Se questo aspetto fosse stato adeguatamente considerato, non solo sarebbe apparsa più chiara la ragione della abrogazione di norme come quelle sul commissario del Governo (*ex art. 124*) e sugli enti locali come circoscrizioni di decentramento statale (*ex art. 129*), ma anche la questione della abrogazione dei controlli *c.d.* impeditivi (*ex artt. 125 e 130*) sarebbe stata probabilmente affrontata con meno incertezze poiché, al di là delle questioni di diritto transitorio legate all'immediata abrogazione o meno delle

normative legislative in materia, sarebbe apparso chiaro che eliminate le ragioni di specifica compressione dell'autonomia legate al controllo preventivo sugli atti delle Regioni e degli enti locali, quest'ultima non poteva che riespandersi recuperando per intero la propria ampiezza e dunque rispondendo della legittimità dei propri provvedimenti nella sede più naturale, quella della giurisdizione.

d) L'ultimo principio generale enunciato in materia dal nuovo testo costituzionale consiste nel fatto che tutta la pubblica amministrazione (certamente quella regionale e locale ma anche, inevitabilmente, l'amministrazione statale) è per le ragioni fin qui viste differenziata e ulteriormente differenziabile. Anche in questo caso, la questione si gioca nel come viene impostata. Più d'uno, infatti, ha affrontato il problema essenzialmente riferendosi all'ipotesi dell'art. 116 u.c. Cost., vale a dire alle intese tra Stato e singola Regione per il riconoscimento di ulteriori e particolari forme di autonomia nelle materie dell'art. 117.3 (competenza residuale regionale) o su ambiti affidati in via ordinaria alla competenza esclusiva statale (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

In realtà il problema è molto più ampio, perché la possibilità di porre in essere sistemi amministrativi regionali e locali fortemente differenziati deriva da un complesso di norme che riguardano momenti precedenti e ambiti assai più estesi. Intanto, e lo si è già ricordato, la prima generale differenziazione è conseguente agli "scorpori" che la legge statale e regionale sono chiamate ad operare rispetto alla pienezza delle funzioni riconosciute al comune, dato che se davvero ci si atterrà ai criteri di sussidiarietà e di adeguatezza è inevitabile che i risultati saranno diversi in ragione dei diversi contesti considerati e dunque correlativamente differenziati i compiti, gli apparati, le risorse, in breve la taglia e in definitiva il ruolo svolto, settore per settore, dai diversi enti. Si noti, oltretutto, che una simile diversificazione non è limitabile all'opera che in materia svolgerà la Regione, perché altrettanto è chiamata a fare la legge statale per tutte le funzioni corrispondenti alla propria competenza esclusiva. Sic-

ché, ad esempio, è difficile immaginare che la scelta del soggetto e del livello competente non risenta, per le funzioni amministrative in materia di immigrazione, della presenza in un determinato contesto territoriale di frequenti e numerosi ingressi o di una autorità locale di livello metropolitano ben organizzata o, in materia di beni culturali, o se le amministrazioni locali di una certa zona siano tradizionalmente attente a questa tematica e dotate di solidi apparati. Con il risultato che il mantenimento di una autonoma organizzazione periferica di settore potrà essere giustificato in alcuni casi e mancare della necessaria giustificazione (in termini, appunto, di “sussidiarietà, diversificazione e adeguatezza”) in altri.

A questo primo livello di diversificazione, che comunque per opera delle Regioni è da prevedere assai esteso, se ne aggiunge un secondo legato al principio di sussidiarietà *c.d.* orizzontale in base all’art. 118.4 Cost. Se è vero infatti che la portata della disposizione è ancora in buona parte da esplorare, e se è vero che l’ipotesi riguarda più lo “svolgimento” di attività che l’intestazione della relativa titolarità, è anche vero che in molti casi (basti pensare a tutto il settore dei servizi pubblici locali) un ruolo pubblico nasce solo a condizione che “l’autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale” sia insufficiente e comunque in base ad apprezzamenti, in termini di titolarità o di esercizio, molto diversificati in ragione degli orientamenti politici dei governi locali e delle condizioni di fatto in cui operano.

Il terzo ordine di cause di diversificazione della pubblica amministrazione, così come tratteggiata nella nuova Costituzione, deriva dalla *profondità* delle competenze legislative regionali nei settori di propria competenza. Se si considera che la disciplina del personale, l’ordinamento degli uffici e più in generale le scelte organizzative in materia sono per intero affidate alla competenza residuale della Regione (quella, per intendersi, dell’art. 117.4) e che per queste ragioni si potranno avere non solo opzioni organizzative diverse ma ordinamenti del tutto differenti (fino, per più di un commentatore, a ritenere possibili scelte diverse da quelle operate dal d.lgs. 29/1993 e seguenti in

materia di rapporti tra politici e burocrazie o in ordine al regime di privatizzazione del pubblico impiego), è evidente che le differenze tra i diversi livelli di governo sono destinate, in materia, a crescere in modo esponenziale.

L'ultimo fattore di variabilità del sistema amministrativo è riferibile, infine, alle ipotesi di accordi o intese tra enti e livelli di governo diversi. E in proposito, prima di affrontare l'ipotesi dell'art. 116 u.c. è bene ricordare gli accordi Stato-Regione a fini di coordinamento in materia, appunto, di immigrazione, di istruzione e di beni culturali, nonché gli accordi interregionali (art. 117 u.c.) i quali, per ragioni istituzionali e di sistema politico tendenzialmente bipolare, potrebbero avere in futuro un rilievo oggi impensabile.

Se le cose stanno in questo modo, molte delle ragioni di preoccupazione che sono emerse nelle prime letture delle intese Stato-Regione per il riconoscimento di forme particolari di autonomia *ex art.* 116 u.c. andrebbero ripensate ⁽¹³⁾. Intanto, è vero che quest'ultimo caso, a differenza di tutti gli altri, può estendersi alla potestà legislativa e non c'è dubbio che sia esposto al rischio di trattamenti differenziati in base all'omogeneità politica o meno tra Regione proponente e maggioranza di governo al centro. Ma, come si è appena finito di dire, le occasioni e gli strumenti di differenziazione sono assai più numerosi, ampi e penetranti di quelli rientranti nella fattispecie dell'art. 116 u.c., più di questi ultimi esposti a considerazioni di natura strettamente politica e, in ogni caso, sprovvisti delle garanzie procedurali della qualità e del livello di cui è invece fornito il caso dell'intesa tra Stato e singola Regione. Ora, il fatto che il problema sia maggiore non toglie naturalmente che esista anche là dove è stato riconosciuto: ma, per quanto si è detto, la sua dimensione è tale da richiedere, come si dirà al termine di queste osservazioni, la messa a punto di regole del gioco chiare e generali per tutte queste ipotesi.

(13) Si vedano i dubbi sollevati da L. ELIA, *Indagine conoscitiva I commissione affari costituzionali Senato*, audizione del 23 ottobre 2001 in ordine alle possibili lesioni che deriverebbero all'art. 138 Cost. dall'applicazione della disposizione in esame.

La messa in opera delle intese previste dall'art. 116 u.c. Cost., in ogni caso, non sembra invece richiedere una apposita legge di attuazione, sia perché il procedimento di approvazione è direttamente disciplinato, sia perché i momenti precedenti, e in particolare quelli (particolarmente delicati) della consultazione degli enti locali e del necessario *iter* parlamentare, sono inequivocabilmente rimessi ad atti diversi: lo statuto regionale (art. 122. u.c. Cost.) e i regolamenti parlamentari ⁽¹⁴⁾.

Detto questo, è allora necessario concludere che la differenziazione non è un elemento “aggiuntivo” del sistema che il Titolo V delinea, ma ne rappresenta una implicazione ineliminabile perché discende direttamente dai principi di sussidiarietà (verticale e orizzontale) e di adeguatezza, perché informa la potestà legislativa e le funzioni amministrative, e perché riguarda non solo l’allocazione delle funzioni ma il loro svolgimento.

2. *Le indicazioni offerte*

Malgrado il versante dei rapporti tra livelli istituzionali risulti, come si vedrà, particolarmente problematico, è tuttavia innegabile che alcune importanti indicazioni in materia siano offerte direttamente dal nuovo Titolo V. Ad esempio, non è del tutto fondato affrontare il problema dell’unità legislativa del sistema (nella specie: i principi fondamentali della legislazione concorrente e la questione del se e come le Regioni possano esercitare la propria competenza in carenza di indicazioni centrali) negli stessi termini dell’aprile 1972, senza cioè tenere conto che con il nuovo art. 117.1 Cost. “si conferma e si costituzionalizza il rapporto diretto fra Regioni e diritto comunitario” ⁽¹⁵⁾ e che dunque la normativa comunitaria rappresenta ormai una realtà nella quale trovano ampia (e spesso anzi troppo dettagliata) specificazione la quasi totalità dei principi fondamentali cui deve diretta

(14) Per considerazioni, peraltro dubitative, in senso contrario cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance*, cit., nota 24.

(15) L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6.

osservanza, proprio per quanto disposto dal nuovo art. 117.1 Cost., tutta la gamma delle legislazioni regionali ⁽¹⁶⁾.

Vi è poi una serie di indicazioni che vanno interpretate non già come “cancellazione” ma come “rilettura” di clausole sistemiche delle quali è mutata non l’esigenza, ma le modalità di soddisfazione. Torniamo all’art. 5 Cost., di cui già si è detto. L’alternativa tra clausola fondativa di poteri “generici” o principio fondante la soddisfazione di esigenze sistemiche nelle sole forme tassativamente dettate dalla nuova Cost. non pare persuasiva. Se si conviene che la reale portata di questa disposizione non sta nella riaffermazione dell’unità politica della Repubblica, che permea di sé l’intero testo costituzionale dall’art. 1 all’art. 139 e che in quanto tale è il presupposto irrinunciabile (e non modificabile) della nostra Carta, ma nel principio che tale unità non è più affidata all’unità amministrativa, e che dunque si tratta di procedere ad una “ricostruzione del principio alla luce del nuovo sistema” proprio per l’irreversibile cesura storica verificatasi in ordine alle tradizionali letture ⁽¹⁷⁾ in modo da assicurarne il rispetto del pluralismo istituzionale e amministrativo, si è sulla strada giusta.

Ecco perché riferire a tale principio la perdurante legittimazione di strumenti quali il potere generale di annullamento governativo *ex art. 2.3 lettera p)* della legge 400/1988 (ora art. 138 d.lgs. 267/2000) non è solo una contraddizione in termini logici e di diritto positivo (con la costituzionalizzazione, al pari delle Regioni, della autonomia comunale, infatti, vengono meno i presupposti che a suo tempo legittimarono il mantenimento del medesimo, solo per gli enti locali, da parte della Corte cost., sentenza 229/1989), ma rischia di portare alla rinuncia della messa a punto di nuovi strumenti, non tutti indicati dal nuovo Titolo V, cui affidare la (necessaria) garanzia dell’unità del sistema. La stessa discussione sulla sopravvivenza dell’interesse nazionale, ormai non più richiamato dal testo in vigore (*v. infra*), è rivela-

(16) V. A. MANZELLA, *Indagine conoscitiva I commissione affari costituzionali Senato*, audizione del 28 novembre 2001, p. 12.

(17) E. CHELI, *Indagine conoscitiva I commissione affari costituzionali Senato*, audizione del 27 novembre 2001, p. 12 del testo stenografico.

trice della continuità concettuale con cui ci si pone davanti alla nuova disciplina, per il fatto di non distinguere la (necessaria) tutela del *sistema*, che in ragione della paritarietà dei suoi diversi elementi reticolari (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato) va ancor più garantita estendendone la portata a tutti i suoi nodi, ove per più ragioni possono generarsi situazioni di crisi tali da compromettere, quale che sia il punto specifico di incidenza, il sistema nel suo complesso, dall'attributo *nazionale*, in parte già soddisfatto dalla riserva al centro di determinati poteri e materia, e comunque ormai superato per il venir meno del vecchio sistema istituzionale a sovraordinazione statale, ove appunto l'interesse nazionale era definibile *solo* come risultato della relazione tra una parte e il centro, rappresentato dallo Stato.

3. *Le implicazioni*

Le implicazioni che possono trarsi dai principi generali che si sono enucleati non sono né poche né irrilevanti per il nostro tema. Tra gli aspetti sufficientemente chiari o definibili in base alle considerazioni fin qui operate, c'è quello del modello (separazione v. integrazione) prescelto, ove la scelta sembra chiara in favore del criterio della separazione da intendere, a ben vedere, come premessa per un'ampia serie di modalità di collaborazione, verticale (tra centro, Stato, Regioni ed enti locali) e orizzontale (tra Regioni, tra enti territoriali). La separazione è più netta sul piano legislativo e nelle relazioni entro-Regioni⁽¹⁸⁾, ancora impostata (sia pure in senso inverso rispetto alla situazione precedente) su cataloghi di materie, che non sul terreno della amministrazione ove la generalità delle funzioni ai comuni, associata al carattere "derogatorio" delle competenze degli altri livelli e alla flessibilità intrinseca al principio di sussidiarietà, delinea la fisionomia di un sistema amministrativo fortemente integrato e tendenzialmente

(18) Per F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance*, cit., i due legislatori sono separati.

concentrato in ambito provinciale e locale.

Tra le conseguenze da trarne, c'è anche il fatto che tra i modelli possibili di Regione quello adottato è proprio di un ente che governa e che non amministra⁽¹⁹⁾, con profondi riflessi sulla organizzazione degli apparati e della stessa Giunta dei quali è auspicabile che gli statuti regionali oggi in via di elaborazione tengano adeguato conto.

Ancora, il fatto che la materia della organizzazione degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione non compaia più tra le materie concorrenti (117.3), e sia dunque affidata alla competenza generale di quest'ultima, è necessaria conseguenza del principio di differenziazione di cui si è già detto, principio che implica la tendenziale disponibilità, da parte di ogni soggetto pubblico territoriale, della propria organizzazione amministrativa e che è da intendere esteso a comuni e province. Il che chiude un problema ma ne apre un altro di non facile soluzione.

Il punto da intendere acquisito, infatti, è che la riserva alla competenza esclusiva statale degli elementi ordinamentali essenziali degli enti territoriali (art. 117.2 lettera *p*) non può estendersi ad altri aspetti e in particolare, appunto, al versante organizzativo sia per la riserva generale statutaria dettata dall'art. 114.2, e precisata con particolare riguardo alla organizzazione dall'art. 117.6 Cost., sia perché la lettera *g*) del medesimo art. 117.2 precisa che gli unici poteri statali in tema di organizzazione sono quelli riguardanti i propri apparati. Con il risultato che andranno considerate con attenzione le implicazioni specifiche che ne discendono su più fronti (basti pensare all'attuale ordinamento dei segretari comunali)⁽²⁰⁾.

Resta aperta, invece, la questione riguardante il delicato equilibrio da individuare in materia tra Regione e enti locali e più esattamente, considerando la riserva relativa di legge *ex* art. 97 Cost., tra legge regionale e autonomia statutaria e regolamentare degli enti territoriali.

Salvo riletture della tradizionale portata riconosciuta al prin-

(19) G. FALCON, *Modello e transizione*, cit.

(20) Che A. CORPACI, *Revisione del Titolo V*, cit. ritiene destinato a cadere.

cipio di legalità in materia di organizzazione, probabilmente necessarie data l'entità della riforma ma certo non possibili in questa sede, sembrano riferibili alla disciplina regionale, salvo limiti specifici derivanti *aliunde* (v. i livelli essenziali delle prestazioni o la tutela della concorrenza) ⁽²¹⁾, la disciplina ordinamentale quadro relativa alle politiche di settore (come ad es. per l'assistenza sanitaria o i servizi pubblici locali) e quella in materia di funzione pubblica, il cui ordinamento dopo la legge cost. 3/2001 non è più unitario e comporta perciò il venir meno, al di là di accordi tra le parti contrattuali in senso diverso, dei presupposti su cui reggeva il ruolo affidato all'ARAN. Tra le cose meritevoli di approfondimento, tra l'altro, è bene comunque richiamare fin d'ora il grado di profondità delle innovazioni apportabili in sede regionale, perché nulla esclude che vi rientri, come si è detto, anche la possibilità di rivedere i modelli di amministrazione introdotti negli anni '90 in tema di rapporto tra organi di governo e burocrazie, di statuto del pubblico impiego, ecc.

Detto questo, deve riconoscersi in ogni caso che l'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali difficilmente è limitata alla definizione della propria organizzazione perché lo stesso art. 117.6 Cost. riserva a tali fonti anche la disciplina "dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" prefigurando in tal modo un limite *dal basso* delle funzioni normative regionali rispetto al quale il punto di equilibrio tra ruolo normativo regionale e autonomia normativa locale dovrà essere oggetto di particolari approfondimenti, sia generali che riferiti ai singoli settori.

Il tema della amministrazione periferica dello Stato appare, sia pure per grandi linee, definito dai principi generali che si sono ricordati. Per un verso, infatti, non c'è dubbio che il processo di riallocazione di *tutte* le funzioni amministrative imposto dall'art. 118.1 Cost. comporta in linea di massima la recessività degli apparati periferici dello Stato, la cui permanenza (anche, è

(21) Sempre che tali limiti non vengano letti come riserva di materia come appare per il lavori pubblici (in quanto non disgiungibili dalla concorrenza) nell'intervento del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, *Indagine conoscitiva I commissione affari costituzionali Senato*, audizione del 19 dicembre 2001.

bene ripeterlo, nelle materie di competenza esclusiva statale) non può considerarsi scontata ma, semmai, il punto di arrivo di una puntuale e circostanziata valutazione, con esiti potenzialmente differenziati in relazione ai diversi ambiti territoriali, peraltro da operare con legge soggetta al controllo della Corte costituzionale.

Proprio per queste ragioni, d'altra parte, non ne se ne può certo sostenere *a priori* l'esclusione in ragione del silenzio tenuto in proposito dal nuovo Titolo V, peraltro rafforzato dal venir meno della norma (*ex art. 124 Cost.*) sul Commissario del Governo e dei relativi compiti di coordinamento tra amministrazione periferica statale e amministrazioni regionali, e non in base alla considerazione che l'esercizio decentrato dei relativi compiti provverebbe già di per sé la intrinseca afferenza di tali funzioni ai territori e alle popolazioni locali ricadendo in tal modo nella riserva generale alla amministrazione locale enunciata dal principio di sussidiarietà.

A parte le conseguenze abnormi che ne deriverebbero, basti pensare agli apparati di difesa e delle forze armate, non deve scordarsi che associato al criterio di sussidiarietà vi è quello della adeguatezza che non è declinabile solo per linee verticali, in corrispondenza della ampiezza degli ambiti territoriali, ma anche in via funzionale, là dove l'obiettivo eterogeneità (quando non il potenziale conflitto) degli interessi pubblici in gioco sottolinei l'opportunità di affidarne la cura ad autorità distinte, trasferendo in tal modo alla dialettica tra apparati e tra enti ciò che in principio attiene alla dialettica tra interessi in gioco.

C'è invece da chiedersi, proprio per quanto fin qui si è detto, quanto sia compromesso il ruolo affidato al prefetto e all'Ufficio territoriale del Governo (UTG) dal recente regolamento di riorganizzazione della materia (d.P.R. 17 maggio 2001, n. 287): infatti, non solo alcune delle funzioni concentrate nell'UTG sono ormai di pertinenza regionale ma, più a fondo, tale provvedimento muoveva dal presupposto di una (sia pur relativa) uniformità dell'amministrazione periferica statale che nel Titolo V, come si è detto, sembrerebbe in linea di principio da escludere e soprattutto nella prospettiva del mantenimento (almeno nel me-

dio periodo) di un parallelismo amministrativo nel quale l'UTG costituiva la svolta verso un sistema binario razionalizzato. Un disegno che, nelle condizioni attuali, non sembra avere altrettanto spazio né prospettive.

Meno esplicite, ma egualmente degne di essere richiamate, sono le numerose implicazioni che derivano dalla riforma e che non è facile cogliere oggi nella loro pienezza.

Pur limitandoci ad una breve rassegna, la prima da ricordare riguarda il fatto che l'enorme riallocazione di funzioni amministrative con perno sul sistema locale comporta il corrispondente ripensamento dell'organizzazione centrale e regionale, con evidenti e dirette conseguenze sull'organizzazione dei rispettivi livelli di governo. In sede di stesura degli statuti regionali, ad esempio, sarebbe imprudente concentrarsi sul rapporto consiglio-giunta senza avere prima determinato quali siano le funzioni che residuano alla Regione e quale, di conseguenza, il ruolo della giunta e le forme e la taglia dell'organizzazione affidata a quest'ultima. Se così avvenisse, si rischierebbe di affrontare il tema della forma di governo regionale senza una esatta idea di che significhi oggi governare e quale ne sia l'oggetto, con il risultato di scrivere per il futuro norme dettate da un passato ormai alle spalle.

La seconda implicazione riguarda l'effetto incrociato della nuova centralità amministrativa del Comune con il principio della adeguatezza. Per quanto il testo costituzionale sia reticente su questo punto, ed anzi in qualche modo fuorviante posto che come modalità di "esercizio unitario" delle funzioni si prevede la sola soluzione di allocare la titolarità ad un livello istituzionale diverso e superiore (provincia, città metropolitana, Regione: art. 118.1 Cost.) e che il riferimento a "singoli o associati" è limitato ai cittadini nella norma dedicata alla sussidiarietà *c.d.* orizzontale (118.4), non c'è dubbio che la cooperazione tra enti locali e in particolare le loro forme associative debbano considerarsi, data la dimensione della maggior parte dei Comuni italiani, un presupposto indefettibile della loro affermata centralità. Il fatto che la maggior parte delle Regioni, per le note resistenze locali, si sia finora ben guardata dall'affrontare seriamente la

questione, non toglie che il problema oggi si ripresenti, enfatizzato dall'entità dei trasferimenti e dalla prevedibile necessità di procedere, in mancanza, con l'assegnazione di gran parte dei compiti più significativi alle province e ai livelli superiori.

È dunque possibile immaginare che le Regioni, nell'atto di procedere alla identificazione delle funzioni da "scorporare" perché destinate all'esercizio unitario o esposte alla "inadeguatezza" se intestate a comuni di dimensioni limitate (vale a dire la gran parte dei comuni italiani), adotteranno provvedimenti "condizionati" disponendo cioè l'allocazione all'ente di livello superiore salvo che comuni interessati non provvedano ad associarsi per mantenere la titolarità delle relative funzioni. Il che, se è vero che da un lato riaprirebbe l'annosa questione degli ambiti territoriali "ottimali" cui riferire la ricomposizione degli enti comunali, dall'altro avrebbe se non altro il merito di evitare che la "centralità" amministrativa affermata in astratto non finisca per ridursi ad una concreta, e ben più diffusa, marginalità.

4. *I nodi irrisolti*

È il momento di passare ad esaminare, sia pure in rapida rassegna, i più importanti aspetti che la riforma omette o che lascia irrisolti, e che purtroppo sono numerosi e non di poco peso. Il problema si pone in particolare in ordine al modello di rapporti che debbono presiedere alle relazioni verticali tra enti locali e Regione e a quelle orizzontali tra enti locali e altre amministrazioni pubbliche (in particolare, le *c.d.* autonomie funzionali).

Sul primo punto, che come si sa rappresenta una questione sostanzialmente irrisolta che ha segnato tutta l'esperienza del regionalismo italiano, dal 1970 in poi, le indicazioni sembrano ancora una volta, almeno ad un primo esame, molto contraddittorie. Da un lato, infatti, l'inedita introduzione di due nuove "generalità", quella legislativa regionale e quella amministrativa comunale⁽²²⁾, il recedere della amministrazione periferica dello

(22) S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in

Stato, il processo allocativo delle funzioni nonché le implicazioni (anche verso l'alto, come invece spesso si scorda) del principio di sussidiarietà sembrerebbero portare, a condizione del rilancio delle forme associative che si è detto, ad un sistema basato sul principio "forti Comuni in una forte Regione". Una Regione, tra l'altro, nella quale agli enti locali sarebbe riconosciuto, almeno per le decisioni più significative, un proprio e diretto ruolo tramite l'organo di consultazione previsto dall'art. 123 u.c. Cost. e che, proprio perché liberata in massima parte dal peso di una propria amministrazione diretta, può svolgere fino in fondo il ruolo di sede delle scelte ordinarie (generalmente e di settore) e programmatiche dell'intero governo locale compreso nel proprio territorio, divenendo in tal modo lo snodo legittimato e qualificato per le relazioni da e per il centro.

Ma questa ricostruzione non è interamente sostenuta da altre disposizioni della riforma: alcune modalità di allocazione delle funzioni agli enti locali, che prevedono anche il "conferimento con legge statale" (art. 118.2), la mancanza di un esplicito riferimento alla necessità per i comuni minori di aggregarsi per raggiungere livelli "adeguati" di esercizio delle funzioni, e soprattutto la riserva allo Stato della determinazione della legge elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117.2 lettera p), rendono il quadro più incerto e sembrano lasciare spazio, in qualche misura, al tradizionale ruolo di garanzia prestata dallo Stato agli enti locali contro i pericoli del "centralismo" regionale⁽²³⁾.

Giornale di dir. amministrativo, 2001, n. 12, p. 1193.

(23) Il problema, largamente ripreso negli ultimi tempi anche nelle sedi istituzionali più autorevoli, meriterebbe di essere una buona volta approfondito in termini scientifici in modo da verificarne l'esatta consistenza in tutti i vari aspetti: se, ad esempio, dovesse emergere che la maggior parte delle giunte regionali presentano una composizione rigorosamente "provincializzata" (almeno un assessore per ogni provincia), che i fondi regionali erogabili discrezionalmente sono prevalentemente ripartiti in proporzione alla dimensione e alla consistenza delle diverse aree territoriali *sub-regionali* (per lo più, provinciali) e che l'influenza regionale in ordine ai comuni grandi (aree metropolitane) e medi (capoluogo di provincia) è assai ridotta, allora sapremmo che per una parte certo il problema è reale, ma che quello prevalente è la difficoltà del livello regionale (troppo direttamente e settorialmente condizionato dalle realtà locali) ad esercitare una

Il discorso, indubbiamente, resta aperto ma proprio questo non fa che enfatizzare il problema, perché implica il non aver sciolto un nodo che ha sempre pesantemente condizionato l'intero assetto del governo locale e che anzi appare aggravato perché da un lato la timidezza della soluzione accolta dall'ultimo comma dell'art. 123 impedisce un vero e proprio bicameralismo regionale che avrebbe agevolato la piena legittimazione del ruolo della Regione, e dall'altro il principio della doppia generalità in capo ai due livelli (legislativa alla Regione, amministrativa al comune, come si è detto) rende ben più problematica di quanto accadeva fino ad ora la mancata collaborazione tra i due soggetti, con conseguenze oggi imprevedibili.

Un ulteriore problema, in parte conseguente a quelli appena ricordati, che la riforma lascia del tutto scoperto è rappresentato dalla questione dei (nuovi) *relais* tra i diversi livelli di governo e tra centro e autonomie regionali e territoriali. Il testo del nuovo Titolo V Cost., come si è detto nel precedente paragrafo 4, non manca di indicarne alcuni, ma è fuori di dubbio che si tratta di richiami insufficienti vuoi per l'omessa soluzione di passaggi ormai obbligati nel nuovo assetto costituzionale (la *c.d.* camera delle autonomie), vuoi per la sottovalutazione di altri (senza un sistema generalizzato e fluido di comunicazioni da e per ogni livello, non si vede come i diversi segmenti possano convivere senza, a seconda dei casi, colpevolmente ignorarsi a vicenda o sovrapporsi tra loro). Il tutto, come ormai è chiaro, aggravato dal fatto che se, in virtù dei nuovi principi, si è provveduto a smantellare (con l'unità amministrativa) il tradizionale impianto che nel bene e nel male manteneva le relazioni tra i diversi soggetti istituzionali (superamento dell'organizzazione ministeriale come amministrazione generale, della unità della funzione pubblica, dei controlli amministrativi, del ruolo dei prefetti, ecc.), non si può allora non provvedere a colmare con sollecitudine, sia pure con nuovi strumenti rispettosi del nuovo ordinamento, l'enorme vuoto in tal modo creatosi.

reale funzione di governo. In attesa di una ricerca seria e generale, che a quanto consta non è ancora stata effettuata, chi scrive ritiene che quella prospettata sarebbe una ipotesi di lavoro tutt'altro che campata in aria.

È vero, naturalmente, che non tutto può essere specificato da una disciplina di rango costituzionale, che c'è ampio margine per integrazioni operate con legge ordinaria, che l'esperienza provvede ad indicare (insieme ai problemi) le possibili soluzioni: ma è altrettanto vero che alcune incertezze (come quella sui rapporti tra Regioni ed enti locali, appena richiamata) riguardano l'impianto, non dettagli; che non può in alcun modo essere sottovalutato il contestuale ed immediato venir meno di *tutti* i tradizionali collegamenti prima esistenti (eccezione fatta per quelli riguardanti la finanza pubblica); che anche la tenuta delle sedi collaborative (v. Conferenze permanenti), inventate in questi anni per assicurare in qualche modo l'incontro delle diverse realtà istituzionali, appare oggi assai dubbia ⁽²⁴⁾; che tutto ciò capita in una stagione nella quale i partiti politici hanno ormai perso quel radicamento istituzionale che garantiva nel bene e nel male, fino a pochi anni or sono, una notevole integrazione tra i vari livelli di governo, scaricando su questi ultimi necessità addizionali di coordinamento e collaborazione; e che, in definitiva, il rischio della frammentazione (a livello locale) e del dualismo tra centro e governi locali è serio e certo non trasferibile a sedi giurisdizionali che, a cominciare dalla Corte costituzionale, non reggerebbero al sovraccarico.

5. Conclusioni

È ormai tempo di concludere. L'analisi che si è condotta mostra per intero la delicatezza del momento attuale e la rilevanza delle scelte, anche di metodo, che verranno compiute nella prima fase di attuazione. Una attuazione, ma in realtà una integrazione e un completamento, che non sono affidate solo al Parlamento e al Governo, ma anche alle Regioni e agli interpreti.

Due aspetti cruciali per l'esito della riforma, che proprio per questo si sono rinviati a queste note finali, richiedono invece un apposito richiamo.

(24) F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance*, cit.

Il primo riguarda la questione della *c.d.* “camera delle autonomie”, cioè della trasformazione di uno dei due rami del Parlamento, probabilmente il Senato, in una rappresentanza diretta del governo locale. Dovrebbe essere chiaro, da quanto si è detto finora, che non si tratta certo dell’unica parte mancante della riforma, sicché ogni opinione che ne faccia lo snodo *sufficiente* per completare l’assetto istituzionale e dare solidità al sistema è destinata a rimanere delusa. Malgrado questo, e in parte proprio per questo, è comunque un passo *necessario* e in qualche modo insostituibile. Molti dei problemi che restano aperti, infatti, difficilmente potranno essere affrontati senza poter contare su una sede nella quale sia possibile associare a scelte determinanti per il sistema istituzionale tutti gli elementi che ne fanno parte, e da oggi a pari titolo.

Una simile rilegittimazione del sistema bicamerale permetterebbe infatti di affrontare con più sicurezza e fluidità atti per così dire ordinari (come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni o le dinamiche legate alle competenze legislative e, in parte, amministrative, tra i livelli di governo) e decisioni di livello ancora più elevato (come la scelta dei giudici costituzionali e la stessa revisione costituzionale). Tutti conoscono le ragioni (del resto, comprensibili) della resistenza opposta dai senatori, al punto che anche la più recente proposta governativa sulla *c.d. devolution*, omette ogni riferimento in merito: ma se la politica è l’arte di “rendere possibile ciò che è necessario” i membri del Senato (quello attuale) hanno appunto l’occasione di mostrare il confine che divide le opzioni politiche da più prosaiche dinamiche di autoconservazione proprie di qualunque corporazione.

Il secondo riguarda la messa a punto di regole in materia di accordi tra amministrazioni e livelli di governo, dato che larga parte delle questioni riferibili alla flessibilità e alla diversificazione e (quasi) tutto il terreno della collaborazione verticale e orizzontale tra soggetti pubblici è appunto affidato a forme negoziali come accordi, intese o altro. In una prospettiva del genere, ove l’ampiezza delle applicazioni e il rilievo istituzionale degli oggetti è assai maggiore di quanto fino ad oggi sperimentato,

perché riguarda tutti i livelli di governo e può andare dalla determinazione di un regime particolare di autonomia regionale (art. 116 u.c.) alla allocazione delle funzioni e alle relative modalità di esercizio, diventa urgente la messa a punto di principi chiari e comuni cui riferire il regime di tali atti di cui vanno chiariti il procedimento, il contenuto e gli effetti.

Si tenga conto, tra l'altro, che il ruolo chiave affidato nel nuovo sistema a queste modalità pattizie è destinato a fare i conti con le dinamiche collegate all'affermarsi (sia pure imperfetto) nel nostro sistema politico del principio dell'alternanza e del bipolarismo, con riflessi straordinariamente delicati in ordine al rapporto tra continuità (dei rapporti posti in essere) e discontinuità delle maggioranze al governo ⁽²⁵⁾. Dove finisca il diritto di chi è stato chiamato a governare ad attuare fino in fondo il proprio programma e dove cominci il dovere di assicurare, alle amministrazioni, un minimo di continuità e, ai terzi, il rispetto degli affidamenti ingenerati, è cosa tutta da approfondire e che forse costituisce un nuovo ambito di applicazione del principio della buona fede ⁽²⁶⁾.

Un riferimento, infine, alla portata del principio di sussidiarietà *c.d.* verticale, e alle implicazioni che ne discendono, in ragione di quanto stabilito in proposito dall'art. 118.1. Cost. Ammesso infatti che se ne possa parlare in generale, senza cioè distinguere per tipi di attività (almeno tra compiti di regolazione e compiti di erogazione), il che non è affatto scontato, resta il punto che non è chiaro se tale principio si riferisca solo alla fase di allocazione delle funzioni o si estenda invece anche al loro esercizio.

(25) I conflitti possono infatti sorgere sia in senso sincronico, come nel caso di una maggioranza al centro che neghi ad una Regione governata dallo schieramento avverso l'intesa *ex art.* 116 u.c. per condizioni particolari di autonomia che ha invece accordato, magari per contenuti identici, ad un'altra Regione omogenea; sia in senso diacronico, quando la maggioranza di ieri cerchi, magari nella parte finale della legislatura, di vincolare la maggioranza successiva a soluzioni da essa predeterminate (fino al caso limite di una larga intesa interregionale per politiche pubbliche concordate con una Regione che si prevede manterrà lo stesso orientamento politico), o quando la maggioranza successiva tenti invece sistematicamente di rovesciare gli accordi assunti dalla precedente.

(26) Sul punto, in significativa attualizzazione del noto studio precedente, F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico: il caso dell'"alternanza"*, in *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico*, Milano, 2001, p. 284 ss.

Nel primo caso, il principio è assunto in senso restrittivo ed essenzialmente si riduce ad un criterio di ripartizione verticale di competenze da attuare, in ragione della riserva stabilita in materia dall'art. 97 cost, con veste legislativa, vale a dire esclusivamente per opera dello Stato e della Regione e solo in forma di riconoscimento di titolarità (che questa poi vada qualificata come attribuzione o conferimento non sembra determinante). Si tratta di una lettura possibile, naturalmente, ed anzi probabilmente incoraggiata dalla lettera della disposizione che sembra orientata in questo senso⁽²⁷⁾, le cui conseguenze tuttavia potrebbero portare al paradosso di scoraggiare ogni forma di flessibilità (dalle forme associative tra enti locali alle modalità collaborative nell'esercizio dei rispettivi compiti) in quanto di per sé sintomatica di un diverso livello di adeguatezza e dunque presupposto di una diversa imputazione della titolarità della funzione.

Per queste ragioni, ed anche per il fatto che dal punto di vista concettuale in più di un caso titolarità ed esercizio sono tra loro così intrecciati da risultare inseparabili⁽²⁸⁾, pare decisamente preferibile una accezione assai più ampia, comprensiva dell'esercizio e dei numerosi risvolti già messi in luce dall'art. 4.3 della legge 59/1997⁽²⁹⁾ cui forse andrebbe riferito, sia pure con rafforzate esigenze di tipicità, lo stesso potere sostitutivo. In ogni caso, l'incertezza della interpretazione e l'ampiezza delle conseguenze che ne derivano fanno di questo uno dei temi più bisognosi di sollecita ed approfondita riflessione.

(27) Non deve trarre in inganno il riferimento all'"esercizio unitario" delle funzioni: il contenuto della disposizione è e resta quello di orientare la definizione della titolarità delle competenze. Dunque, in questo caso, l'esigenza di un loro esercizio unitario è solo il presupposto per l'attribuzione della competenza ad un livello più elevato ed attiene perciò al momento della definizione di chi ne sia titolare, non dei modi di esercitarle.

(28) Per esempio in alcuni ambiti, come quello dei servizi pubblici locali specie di natura imprenditoriale, la titolarità dell'ente pubblico nasce dal mancato esercizio (*recitius*: mancata offerta) da parte dei soggetti privati.

(29) Cfr. precedente par. 3 e nota 8.

Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali

di Enzo Balboni

Sommario

1. *Considerazioni introduttive.* – 2. *Il livello uniforme nella legislazione ordinaria.* – 3. *Il livello uniforme nella Costituzione.* – 4. *I livelli uniformi e la solidarietà sociale nelle previsioni fiscali.* – 5. *Un primo tentativo di chiarificazione terminologica.* – 6. *I livelli uniformi e il rapporto Stato/Regioni.*

1. Considerazioni introduttive

Il dato che colpisce nella legislazione sociale dei tempi più recenti è il ricorrere di un'espressione che sembrerebbe fungere da mero parametro tecnico, ma in realtà potrebbe avere invece una valenza più sostanziale e profonda, che merita di essere indagata. Il concetto a cui ci si riferisce è quello di “livello uniforme” nell'ambito delle prestazioni sociali: livello che viene talvolta ulteriormente qualificato come minimo, talaltra come essenziale. L'ipotesi che si ritiene utile approfondire è quella di un ruolo assai specifico e soprattutto innovativo svolto da questo concetto, il quale non starebbe ad individuare semplicemente una soglia *standard*, tecnicamente raggiungibile e soprattutto garantibile grazie ad una determinata dotazione di risorse finanziarie e di struttura organizzativa, bensì esprimerebbe uno strumento per conseguire obiettivi di uguaglianza sostanziale, e dunque per rimuovere situazioni di impedimento all'esercizio dei diritti in generale. Per verificare la fondatezza di tale ipotesi è necessario ripercorrere il cammino di diffusione e di affermazione del concetto richiamato, cercando di valutarne la valenza in ciascun utilizzo ⁽¹⁾.

(1) Sul tema si veda, in generale, A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regola-*

2. Il livello uniforme nella legislazione ordinaria

Il concetto di livello di assistenza uniforme è stato introdotto per la prima volta dal d.lgs. n. 502/92, il quale tuttavia ne ha fatto un utilizzo prevalentemente in ambito finanziario: la ripartizione tra le Regioni del Fondo sanitario nazionale doveva infatti tenere conto di tale parametro, che poteva garantire l'uniformità dell'assistenza erogata su tutto il territorio nazionale.

Il decreto legislativo n. 229/99 riprende tale concetto, aggiungendovi la qualità della "essenzialità". Recita infatti l'art. 1, comma 2: "Il Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso risorse pubbliche e in coerenza con i principi e gli obiettivi indicati dagli articoli 1 e 2 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse".

Per la prima volta il concetto di livello essenziale ed uniforme viene collegato ad alcuni principi, che evidentemente giustificano la necessità della determinazione, a livello centrale, di questi standard dei servizi, da garantire a tutti i cittadini. Non manca, tuttavia, anche il richiamo alla dimensione economico-finanziaria:

"L'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel

zione dei diritti sociali, in *Diritto e società*, 2001, n. 3, pp. 191-243; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, pp. 613-630; S. GAMBINO, *I diritti sociali e la riforma "federale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2, pp. 351-353.; AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il Foro italiano*, 2001, pp. 186-222.

Documento di programmazione economico finanziaria. Le prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza sono garantite dal Servizio sanitario nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente”.

Non risulta pertanto chiarito il dubbio circa il contenuto effettivo della “essenzialità”: sono essenziali i livelli di assistenza che assicurano niente di più e niente di meno di ciò che è necessario alle persone, secondo criteri clinici, etici e sociali? O sono essenziali i livelli di assistenza che il SSN riesce ad erogare a fronte di un finanziamento evidentemente vincolato? L’essenzialità si riferisce al parametro del bisogno o a quello delle risorse disponibili?

In realtà dal d.lgs. n. 229 del 1999 sembra emergere soprattutto la preoccupazione legata alla valutazione del primo tipo, quella connessa alla categoria del bisogno. Ciò si ricava, in negativo, dall’art. 1, comma 7, che individua quelli che non si possono considerare livelli di assistenza essenziali: “Sono esclusi dai livelli di assistenza erogati a carico del Servizio sanitario nazionale le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che:

a) non rispondono a necessità assistenziali tutelate in base ai principi ispiratori del Servizio sanitario nazionale di cui al comma 2;

b) non soddisfano il principio dell’efficacia e dell’appropriatezza, ovvero la cui efficacia non è dimostrabile in base alle evidenze scientifiche disponibili o sono utilizzati per soggetti le cui condizioni cliniche non corrispondono alle indicazioni raccomandate;

c) in presenza di altre forme di assistenza volte a soddisfare le medesime esigenze, non soddisfano il principio dell’economicità nell’impiego delle risorse, ovvero non garantiscono un uso efficiente delle risorse quanto a modalità di organizzazione ed erogazione dell’assistenza”.

Infatti il Piano sanitario nazionale 1998-2000 definisce essenziali i livelli di assistenza che, in quanto necessari (per rispondere ai bisogni fondamentali di promozione, mantenimento

e recupero delle condizioni di salute della popolazione) ed appropriati (rispetto sia alle specifiche esigenze di salute del cittadino sia alle modalità di erogazione delle prestazioni), debbono essere uniformemente garantiti su tutto il territorio nazionale e all'intera collettività, tenendo conto delle differenze nella distribuzione delle necessità assistenziali e dei rischi per la salute. Nel frattempo il concetto di livello essenziale ed uniforme è stato esteso ad altri ambiti della legislazione sociale. La legge-quadro n. 328/00 ⁽²⁾ in materia di assistenza sociale adotta il medesimo concetto di livello essenziale delle prestazioni, collegandolo anch'essa ad una dimensione non solo etico-sociale, bensì anche di compatibilità finanziaria. Un primo nodo problematico che è già emerso e sarà sempre più evidente (nella sua complicità) è proprio quello del confronto tra diritti sociali (delle persone), dovere di protezione pubblica (non necessariamente "statale", dopo l'ingresso della "sussidiarietà") e compatibilità/sostenibilità finanziaria. Su ciò rinvio a qualche commento finale.

3. *Il livello uniforme nella Costituzione*

È con la riforma del Titolo V della Costituzione sancita dalla legge cost. n. 3/2001 che il concetto di livello essenziale ed uniforme viene costituzionalizzato: e ciò avviene privilegiando senz'altro il profilo che attiene all'esercizio dei diritti, e dunque alla relativa fruizione delle prestazioni. L'espressione ricorre due volte: nell'art. 117, il cui comma 2, lett. *m*) riserva alla legislazione 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"; nell'art. 120, il cui secondo comma riconosce al Governo poteri sostitutivi in presenza di diverse circostanze, tra cui quella della "tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

(2) Si segnala che è in corso di pubblicazione presso l'editore Giuffrè di Milano una monografia di commento della legge n. 328/2000, a cura di E. BALBONI, G. PASTORI e A. MATTIONI.

A questo proposito si può osservare come il nuovo Titolo V della Costituzione riprenda in più punti espressioni del *Grundgesetz* tedesco, benché le utilizzi in contesti decisamente diversi (3).

Anzitutto l'art. 120, che prevede poteri sostitutivi di carattere amministrativo, contempla tra le ipotesi che legittimano l'intervento del Governo, quella 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". La medesima espressione "unità giuridica ed economica" è presente nell'art. 72 della Costituzione tedesca, il quale disciplina la legislazione concorrente. In particolare il mantenimento (o non anche la promozione e il rafforzamento?) dell'unità giuridica ed economica è individuata come uno dei due obiettivi il cui perseguimento può legittimare un'estromissione dei Länder dalla potestà legislativa; l'altro obiettivo è quello della creazione nel territorio federale di "condizioni di vita analoghe" (*gleichwertige Lebensverhältnisse*).

Vi sono tuttavia da fare alcune precisazioni. Anzitutto l'esigenza dell'unità giuridica ed economica è invocata dall'art. 72 GG come presupposto per l'esercizio da parte della Federazione di potestà normative, mentre il nuovo art. 120 Cost. ne contempla la valenza in ambito esclusivamente amministrativo. In entrambi i casi la conservazione di tale valore legittima una sorta di sostituzione, ma essa riguarda due funzioni tra loro ben distinte: quella legislativa nel contesto tedesco, quella amministrativa nel contesto italiano.

L'altra espressione che può suggerire delle analogie è quella delle "condizioni di vita analoghe", che può, nella sostanza, corrispondere al concetto di livelli essenziali uniformi. È vero che si avverte una certa non coincidenza tra le due espressioni, dal momento che la prima fa riferimento all'effettivo tenore di vita – infatti anche l'art. 106 GG parla della garanzia di "un'uniforme tenore di vita nel territorio federale" – mentre la seconda sembra

(3) B. SCHMIDT-BLEIBTREU F. KLEIN, *Kommentar zum Grundgesetz*, neuwied/Frankfurt, 1990, T. MAUNZ, G. DÜRIG, *Grundgesetz*, Kommentar, München, 1982.

limitarsi ad individuare un parametro di accettabilità delle prestazioni, a prescindere dall'efficacia delle stesse. Tuttavia il riferimento di quest'ultima espressione ai diritti civili e sociali conduce implicitamente al concetto di uguaglianza sostanziale, e dunque la preoccupazione che emerge dai due testi costituzionali sembra essere non solo analoga ma piuttosto omogenea.

4. I livelli uniformi e la solidarietà sociale nelle previsioni fiscali

Ciò è ulteriormente confermato dal nuovo art. 119 Cost. In tale disposizione vengono individuate tre distinte voci di entrata a favore degli enti autonomi territoriali: i tributi e le entrate proprie; le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferiti al loro territorio; le risorse provenienti da un fondo perequativo.

Queste tre fonti di entrata sono destinate a consentire "ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Poiché è evidente che tra le funzioni attribuite agli enti territoriali dal nuovo Titolo V vi sono sicuramente prestazioni destinate a soddisfare diritti sociali – se non anche civili – dei loro cittadini, il fatto che in questo senso operi anche un fondo perequativo dimostra la preoccupazione del legislatore di assicurare su tutto il territorio nazionale l'effettivo esercizio di tali diritti, qualora appunto il soddisfacimento dei medesimi rientri tra le normali funzioni di Comuni, Province, Regioni, nonché Città metropolitane. La medesima disposizione prevede inoltre un ulteriore intervento solidaristico da parte dello Stato. Quest'ultimo può prevedere interventi speciali e risorse aggiuntive "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". Ancora una volta si parla di diritti della persona, oltre a ipotizzarsi squilibri economici e sociali: in presenza di tali circostanze lo Stato può destinare ulteriori risorse, sforzandosi di realizzare per tale via quell'uniformità del tenore di vita che è il vero contenuto del

principio di uguaglianza sostanziale ed il presupposto per la partecipazione dei cittadini – anzi dei lavoratori: art. 3, comma 2 – alla vita sociale, economica e politica del Paese.

Sembrerebbe pertanto acquisito, alla luce del nuovo Titolo V, che questo concetto dei “livelli essenziali ed uniformi” abbia ormai assunto una valenza autonoma, solo parzialmente connessa ad esigenze di natura finanziaria: esso si configura ormai come il parametro di riferimento in materia di diritti sociali e, a quanto pare, anche civili.

5. *Un primo tentativo di chiarificazione terminologica*

Rimane ora da sciogliere il dubbio in merito alla qualificazione differenziata che ricorre in tema di “livelli uniformi”. Come si è già evidenziato, essi sono talvolta previsti come minimi, talaltra come essenziali. È difficile distinguere con certezza una diversità di significati, anche perché il ricorso a tale differenziazione terminologica potrebbe in realtà essere più casuale che voluto. Tuttavia, supponendo invece una chiara consapevolezza nell’utilizzo di un’espressione piuttosto che un’altra, si possono avanzare alcune prime ipotesi interpretative.

Per minimo si può pensare ad un parametro che effettivamente faccia riferimento quasi esclusivamente alla dimensione finanziaria: sono minimi i livelli che il sistema pubblico riesce a garantire a fronte di una dotazione vincolata di risorse, a prescindere dai principi ispiratori dello stesso sistema di erogazione. La valenza di “minimo” sembrerebbe pertanto riferita non alla situazione di bisogno del fruitore del servizio, bensì alla capacità finanziaria del sistema erogatore dei servizi. Una conferma in tal senso è rappresentata dalla legge n. 386 del 1989, di coordinamento della finanza della Regioni e delle Province autonome con la riforma tributaria, il cui art. 5 afferma che le Province autonome partecipano alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale: a quanto sembra il carattere minimo è correlato ad una dimensione di risorse.

Per garantito si può invece pensare ad un parametro che fa riferimento essenzialmente ad una scelta politica: sono garantiti i livelli che il sistema pubblico valuta come adeguati, sulla base di un insieme di considerazioni – che possono essere tecniche, finanziarie ma anche culturali ovvero, *tout court*, ideologiche. In tal modo si sposta l'attenzione più sulla volontà del sistema erogatore che sullo stato di bisogno dei soggetti fruitori. Si veda in tal senso il recente Piano sanitario della Regione Lombardia – in corso di approvazione da parte del Consiglio regionale – che espressamente ripudia l'utilizzo del concetto di livello essenziale, preferendo invece ricorrere a quello di livello garantito, dove l'accento è posto sull'istituzione – la Regione – che è disposta a garantire quel dato standard di prestazioni (in questo caso sanitarie).

Il carattere dell'essenzialità sembrerebbe infine qualificante laddove ci si preoccupa di individuare i principi a cui il sistema di erogazione delle prestazioni si ispira, come emerge ad esempio dall'ultima riforma sanitaria: i livelli delle prestazioni sembrano dovere raggiungere un grado che si considera soddisfacente non più in relazione ai vincoli economico-finanziari, bensì in relazione a obiettivi di benessere e di equità che vanno oltre il piano strettamente finanziario.

6. *I livelli uniformi e il rapporto Stato/Regioni*

Si può infine svolgere un'ultima breve considerazione circa il significato di questo parametro rispetto al dibattito sul regionalismo/federalismo. Da un lato il parametro dei livelli essenziali e/o uniformi va inteso come vincolo che il centro impone agli altri enti territoriali, costringendoli a garantire almeno il livello di prestazioni prestabilito: in questo senso i livelli essenziali sono sicuramente avvertiti dalle Regioni soprattutto come un obiettivo ad esse imposto dal centro.

Tuttavia tale parametro si può anche intendere non in termini di tetto, bensì di soglia minimale, soddisfatta la quale si aprono spazi di differenziazione tra i diversi territori all'interno dello

Stato. Ciascuna Regione sembrerebbe libera di offrire di più, una volta che abbia garantito il livello essenziale dei servizi. Nella realtà, questa è un'interpretazione che incontra ostacoli quasi insormontabili, soprattutto in considerazione della scarsa autonomia di entrata delle Regioni. Già il decreto n. 502/92 prevedeva tale facoltà, obbligando le Regioni a trovare risorse aggiuntive per finanziare più alti livelli di servizio. Di fatto nessuna Regione è riuscita a utilizzare tale possibilità, preferendo non aggravare il prelievo fiscale dei propri cittadini.

Resta vero che in una prospettiva di regionalismo differenziato (art. 116 Cost.) la non omogeneità può realizzarsi anche sul terreno dei diritti, fatta salva la soglia che lo Stato reputa pertinente ad un livello essenziale.

Si apre davanti alla dottrina un "grande" terreno aperto: quello di andare alla ricerca dei diritti sociali "per sé", come si direbbe con terminologia anglo-americana, rispetto ad un'altra categoria che si potrebbe battezzare dei "diritti sociali sostenibili". Il che, con una facile battuta, mette sotto esame il *fundamentum societatis*, là dove le virtù rifulgono più dei doveri ed ammantano di una luce dorata la fruizione dei diritti.

L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001

di Luigi Gianniti

Sommario

1. Cenni introduttivi. – 2. Un problema di fonti. – 3. Argomenti a favore del ricorso ai regolamenti parlamentari. – 4. Il problema delle modalità di integrazione della commissione. – 5. Il problema delle modalità di votazione della commissione. – 6. Le forme di coinvolgimento della commissione integrata. – 7. Efficacia dei pareri espressi dalla commissione integrata.

1. Cenni introduttivi

L'articolo 11 rinvia ai Regolamenti parlamentari l'eventualità e le modalità dell'integrazione della Commissione per le questioni regionali con "rappresentanti delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali".

Il primo problema che si pone nell'attuazione di questa previsione è quello delle fonti normative coinvolte. Il testo della legge costituzionale rinvia ai soli Regolamenti parlamentari, nel corso della seduta del 16 ottobre della giunta per il Regolamento della Camera il Presidente Casini ha tuttavia affermato che la disciplina relativa a questa integrazione della Commissione per le questioni regionali "dovrebbe articolarsi su una pluralità di livelli normativi". Secondo Casini "sul piano dei Regolamenti parlamentari si rende necessario disciplinare l'attività della Commissione integrata nonché le conseguenze procedurali derivanti dalle espressioni dei pareri della Commissione medesima", mentre "sul piano legislativo appare necessario disciplinare specificamente le modalità di individuazione dei rappresentanti delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali chiamati a integrare la Commissione".

2. *Un problema di fonti*

Il Presidente Camera sembra quindi ipotizzare l'intervento di più fonti: i Regolamenti di Camera e Senato (cui spetterebbe regolare l'attività della Commissione integrata nonché gli effetti dei pareri pronunciati oltre l'effetto già positivamente regolato dal secondo comma dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3), la legge ordinaria (cui dovrebbe essere demandata la individuazione dei soggetti che integrano la Commissione parlamentare per le questioni regionali, disciplinando le modalità di distribuzione della rappresentanza tra Regioni ed enti locali, i relativi meccanismi di individuazione dei rappresentanti stessi, lo *status* di tali rappresentanti). È poi ipotizzabile l'intervento di un regolamento interno della Commissione (cui potrebbe spettare la dettagliata definizione delle procedure da seguire, ma questa soluzione presenta evidenti problemi: chi delibererebbe il regolamento, la Commissione integrata o la sola componente parlamentare?), nonché di fonti regionali, siano esse leggi e statuti (che potrebbero intervenire per definire le modalità con cui le giunte o i consigli dovrebbero esercitare le competenze, loro eventualmente attribuite dalla legge ordinaria o dal regolamento attuativo, relative alla individuazione dei rappresentanti delle autonomie).

La scelta di affidare alla legge ordinaria l'individuazione dei soggetti con cui integrare la composizione della Commissione risponde ad una rigorosa interpretazione del ruolo dei Regolamenti parlamentari, atti interni delle Camere non pienamente considerabili fonti dell'ordinamento giuridico generale e perciò inadeguati a regolare questioni esterne all'ordinamento parlamentare come l'individuazione dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali da integrare nella composizione della Commissione per le questioni regionali. Un ulteriore argomento a favore dell'uso della legge si potrebbe ricavare dall'articolo 126, primo comma, della Costituzione che rinvia alla legge la disciplina della costituzione della Commissione per le questioni regionali. E seguendo questa interpretazione alla Camera i deputati Zeller ed altri hanno presentato un'iniziativa legislativa (AS 1956) che

modifica l'articolo 52 della legge n. 62 del 1953 che regola la composizione della Commissione per le questioni regionali integrandola con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali sul modello della Conferenza unificata Stato Regioni autonomie locali. Occorre infine ricordare che la Commissione Bozzi nel testo predisposto alla fine dei suoi lavori aveva proposto che la Commissione per le questioni regionali venisse "integrata da venti rappresentanti delle Regioni scelti *a norma di legge*".

3. *Argomenti a favore del ricorso ai regolamenti parlamentari*

Il ricorso alla legge è tuttavia contestato dai rappresentanti delle Regioni; in questo senso si veda l'esplicita pronuncia del coordinatore per i problemi istituzionali della Conferenza dei Presidenti delle Regioni Vandelli nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione affari costituzionali martedì 4 dicembre, che ha richiamato il testo dell'articolo 11 "che prevede che siano i Regolamenti parlamentari a stabilire l'integrazione della Commissione".

Da un punto di vista teorico si può ritenere il regolamento nel caso di specie una fonte adeguata. L'articolo 11 rinvia ai "regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", dunque sembra fare riferimento più che ad autonome e distinte decisioni delle due Camere ad un atto bicamerale non legislativo che riveste, nella specie, la forma del regolamento parlamentare ma assume, nella sostanza, la configurazione di una vera e propria fonte dell'ordinamento generale. Vi è infatti, nel testo della legge costituzionale, un implicito vincolo alla identità testuale delle previsioni regolamentari in materia che, pertanto, possono essere considerate un unico atto bicamerale approvato, peraltro, con la maggioranza qualificata (la maggioranza assoluta) prevista dall'articolo 64 della Costituzione. Proprio in quest'ultimo aspetto deve, forse, ricavarsi la peculiarità della previsione che potrebbe essere sistematicamente interpretata come volta a sganciare dall'ordinaria applicazione del principio maggioritario la scelta della individuazione dei rappresen-

tanti delle Regioni e degli enti locali da integrare nella Commissione per le questioni regionali. Si tratterebbe insomma di una fonte atipica, rinforzata rispetto alla legge forse anche sotto il profilo del regime della sua impugnabilità dinanzi alla Corte costituzionale.

4. Il problema delle modalità di integrazione della commissione

Al di là della individuazione delle fonti da utilizzare e dei rispettivi ambiti di competenza, vi è il problema delle modalità dell'integrazione della Commissione per le questioni regionali. In proposito le Camere, con regolamento o con legge, si trovano di fronte ad una serie di scelte; in primo luogo quella di definire il rapporto numerico tra parlamentari e rappresentanti delle autonomie. Al riguardo si può sostenere sia la tesi secondo la quale parlando il legislatore costituzionale di "integrazione" la rappresentanza delle autonomie non può comunque superare numericamente quella dei parlamentari (definita con legge), sia la tesi di una prevalenza della rappresentanza degli enti territoriali (così A. Manzella e S. Mangiameli che tra l'altro ha segnalato la necessità di evitare che in seno alla commissione possa darsi vita ad aggregazioni tra rappresentanti dello Stato e degli enti locali che mettano in minoranza quelli regionali).

Vi sono poi altre questioni da risolvere che attengono alla struttura della Commissione:

– le modalità di ripartizione dei rappresentanti delle autonomie tra Regioni (e province autonome) ed enti locali (che non sono peraltro individuati dalla norma costituzionale). Sotto questo profilo si può anche porre la questione se preferire una composizione fissa o una composizione variabile; similmente a quel che accade nel sistema delle conferenze Stato-autonomie territoriali si potrebbe forse decidere che il coinvolgimento dei rappresentanti degli enti locali abbia solo luogo per le iniziative legislative che incidono su materie di loro competenza.

– l'individuazione dell'organo regionale dal quale vengono scelti i rappresentanti delle Regioni qualora si decida di non

provvedere a tale scelta con il regolamento o legge. In proposito si ricordi la polemica tra consigli e presidenti delle giunte regionali.

– problema ancor più grave si pone per la individuazione dei rappresentanti degli enti locali. Il decreto legislativo n. 281 del 1997 ha regolato direttamente la composizione della Conferenza Stato-autonomie locali demandando all'ANCI, all'UPI e all'Unicem la scelta rispettivamente di 15, 7 ed un rappresentante.

– la definizione delle categorie di soggetti fra le quali possono essere tratti i rappresentanti delle autonomie e conseguente regolamentazione del loro *status* (che non in ogni sua parte può essere regolato con legge ordinaria).

– disciplina dell'Ufficio di presidenza della Commissione nella sua composizione integrata (quanto meno ai fini della definizione dell'ordine del giorno).

– decidere se la Commissione in composizione integrata possa operare anche oltre l'ambito definito dal secondo comma dell'articolo 11 o se invece continui a residuare, nell'ambito del procedimento legislativo, uno spazio autonomo per la Commissione in composizione non integrata, oltre la funzione consultiva per lo scioglimento dei Consigli regionali.

5. *Il problema delle modalità di votazione della commissione*

Definita la struttura della Commissione si pone il problema delle modalità di votazione. In proposito vi è un'essenziale alternativa. Si può votare *per capita* ovvero per "stati", mutuando l'esperienza della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città-Autonomie locali. Il comma 4 dell'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997 prevede che, per l'adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata, fermo restando la necessità dell'assenso dei rappresentanti del Governo, occorre il consenso delle Regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane che si realizza con il consenso distinto dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-Regioni (i Presidenti delle Regioni e delle Province au-

tonome) e la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali. L'assenso è espresso di regola all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi. Ove questa non sia raggiunta l'assenso è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi. (cfr. sent. n. 206 del 2001, confrontare anche con la sent. "Pianisti")

Questo metodo, che ripropone i metodi usati nelle antiche assemblee dei ceti, ha il vantaggio di indurre le rappresentanze delle Regioni e degli enti locali a definire una posizione comune, rappresentativa degli interessi, rispettivamente, delle Regioni e degli enti locali nel loro complesso. La regola dell'unanimità, se agevola la formazione di una posizione comune all'interno del mondo delle autonomie, fa sì tuttavia che questa posizione sia piuttosto il minimo comun denominatore; un minimo comun denominatore che in una situazione come l'attuale, ove sempre più marcata è – specie a livello dei presidenti delle Regioni – la distinzione secondo l'orientamento politico, produce un abbassamento del tono delle pronunce delle Conferenze. A livello di Conferenza Stato-Città-Autonomie locali l'aver attribuito a l'ANCI la scelta della maggioranza dei componenti della Conferenza in quota agli enti locali ha permesso nella prassi una sicura coesione e coerenza delle posizioni espresse in seno alla Conferenza.

Ora, è di tutta evidenza che una simile logica non si può riproporre con riferimento, quanto meno, alla componente parlamentare della Commissione da integrare. I parlamentari infatti non potranno che dividersi seguendo indicazioni politiche. Occorre dunque valutare se non sia il caso di seguire il metodo del voto *per capita* più consono ad un organo che, seppure integrato, resta un organo parlamentare. Si potrà consentire la libera formazione di maggioranze; e così maggioranze qualificate delle rappresentanze delle Regioni e degli enti locali potranno fare corpo con minoranze qualificate della rappresentanza parlamentare seguendo *cleavages* che potranno essere sia politici sia territoriali. Lo svantaggio è certo quello di rompere tendenzialmente le solidarietà all'interno delle rappresentanze degli enti locali e delle Regioni. Ma questo svantaggio potrà essere sicu-

ramente compensato dal vantaggio costituito dal libero funzionamento della Commissione che potrà produrre pareri che rappresentino un vero bilanciamento all'indirizzo politico di maggioranza – secondo un orientamento prevalentemente territoriale – nel procedimento legislativo, secondo quello che sembra essere il vero intento della previsione contenuta nell'articolo 11 della legge costituzionale. Il dissenso espresso da una maggioranza della Commissione integrata potrà essere comunque superato dal voto a maggioranza assoluta di ciascuna camera; un voto che assume quindi il sostanziale carattere di una votazione fiduciaria ove l'indirizzo politico governativo deve qualificarsi al suo più alto livello per superare i rilievi della maggioranza qualificata delle rappresentanze regionali e degli enti locali (che dovranno comunque aggiungersi ad una significativa parte della rappresentanza parlamentare per poter determinare il contenuto del parere della Commissione). Per rendere sufficientemente rappresentativo questo parere si potrà pensare alla fissazione di *quorum* qualificati per la espressione del medesimo, al fine di evitare che il parere sia il frutto di maggioranze occasionali, costruite da "agguati" dell'opposizione parlamentare e non invece il prodotto di un ampio e significativo consenso nel mondo delle autonomie.

6. *Le forme di coinvolgimento della commissione integrata*

Un'ulteriore questione che si pone è quella delle forme di coinvolgimento della Commissione integrata. La norma costituzionale si limita a prevedere una competenza della Commissione in composizione integrata sui disegni di legge "riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117" (quelli operanti in materie di competenza concorrente nelle quali allo Stato spetta la sola "determinazione dei principi fondamentali") e su quelli riguardanti le materie di cui all'articolo 119 della Costituzione. Non viene dunque prospettato un intervento della Commissione in composizione integrata sulle iniziative rientranti nelle materie di potestà legislativa esclusiva, proprio quelle ove

più si annidano le clausole generali che (dal riferimento all'ordinamento civile" a quello ai livelli minimi delle prestazioni) più consentono, se latamente interpretate, lo svuotamento, o comunque la profonda riduzione, delle attribuzioni regionali. In proposito occorre ricordare che ai sensi della vigente disciplina regolamentare la Commissione per le questioni regionali (in composizione non integrata) è chiamata ad esprimere pareri su tutti i disegni di legge "che contengono disposizioni nelle materie indicate dall'articolo (tutto l'articolo) 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle Regioni, adottati con legge costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni". Mentre non sembra una sufficiente garanzia per prevenire sconfinamenti del legislatore (esclusivo) statale stabilizzare la procedura sperimentalmente e (dal solo Senato) temporaneamente adottata di affidare una particolare funzione consultiva alle due commissioni affari costituzionali.

7. Efficacia dei pareri espressi dalla commissione integrata

I regolamenti parlamentari dovranno compiutamente definire gli effetti del parere della Commissione in composizione integrata. La norma contenuta nel secondo comma dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 è sostanzialmente ripresa da quelle che disciplinano, nei due regolamenti, il parere della Commissione bilancio. Occorre dunque rifarsi alla esperienza applicativa di queste ultime previsioni che hanno dimostrato la loro efficacia nella misura in cui condizionano il lavoro referente delle altre Commissioni permettendo l'instaurarsi di un vero e proprio dialogo tra le Commissioni di merito e la Commissione bilancio. Per questa parte sembra che si possa riproporre questa positiva esperienza anche con riferimento ai pareri espressi dalla Commissione integrata ai sensi del secondo comma del citato articolo 11. È chiaro – né del resto la previsione costituzionale ne fa cenno – che per la struttura stessa della Commissione non potrà riproporsi l'esperienza della funzione consultiva all'Assemblea che richiede la possibilità per la Commissione di opera-

re rapidamente, in una composizione ristretta (così ristretta da esaurirsi, nella prassi, nel solo Presidente chiamato a formulare in Aula pareri su emendamenti e subemendamenti formulati all'ultimo minuto), composizione che certo è difficilmente proponibile per la Commissione integrata.

Questa difficoltà procedurale non deve tuttavia far temere lo svilimento o la possibilità di un sostanziale aggiramento della funzione della Commissione integrata. Almeno fino a quando vi sarà un bicameralismo perfetto (alla cui sopravvivenza l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 lega la sopravvivenza della stessa Commissione in composizione integrata) le disposizioni introdotte dall'Assemblea di una delle due Camere senza sentire la Commissione saranno comunque oggetto dell'esame della Commissione nel momento in cui questa sarà chiamata ad esaminare il disegno di legge trasmesso all'altra Camera.

Occorrerà comunque regolare gli effetti dei pareri espressi dalla Commissione integrata *ex* articolo 11 secondo comma nel caso di disegni di legge assegnati in sede deliberante. In proposito si prospettano due alternative: o si desume dalla previsione contenuta nel citato secondo comma dell'articolo 11 una norma che prescrive una riserva d'Assemblea per l'esame dei disegni di legge oggetto del parere rinforzato della Commissione, ovvero occorre prevedere, in analogia con quanto previsto con riferimento ai pareri della Commissione bilancio, l'automatica rimessione in Assemblea dei provvedimenti esaminati in sede deliberante nel caso di mancata osservanza del parere espresso dalla Commissione integrata, sempre nei casi previsti dal secondo comma dell'articolo 11.

Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V

di Giovanni Guzzetta ()*

Sommario

1. *Le novità della riforma.* – **2.** *La riqualificazione delle fonti di autonomia regionale.* – **3.** *La disciplina delle fonti nell'art. 117.* – **4.** *Il principio di esclusività delle potestà regolamentari.* – **5.** *La riserva di legge per gli atti di indirizzo ad efficacia intersoggettiva.* – **6.** *Segue: il problema dell'esclusività della potestà regolamentare degli enti locali in tema di organizzazione e svolgimento delle funzioni.* – **7.** *Ulteriori problemi relativi all'allocazione della potestà regolamentare tra gli enti: la delega di potestà regolamentare.* – **8.** *Segue: esclusione della potestà regolamentare come forma di esercizio del potere sostitutivo dello Stato.* – **9.** *I problemi irrisolti dall'art. 117, comma 6, Cost.* – **10.** *I rapporti tra legge e regolamento nel sistema delle fonti statali alla luce della riforma.* – **11.** *I rapporti tra legge e regolamento nel sistema delle fonti regionali: il quadro normativo.* – **12.** *Segue: le singole tipologie di regolamenti regionali: esclusione della potestà indipendente e della potestà esclusiva.* – **13.** *Segue: la delegificazione.* – **14.** *Conclusioni sulla potestà regolamentare e sul suo rapporto con la forma di Governo.*

1. Le novità della riforma

Il presente scritto si propone di indagare le conseguenze derivanti dalla recente riforma del Titolo V della parte II della Costituzione sull'assetto delle fonti regolamentari dello Stato, delle Regioni e degli altri enti locali. Non ha la pretesa di offrire una ricostruzione complessiva del sistema della normazione secondaria nell'ordinamento italiano, né di esaminare i rapporti tra questa potestà de-

(*) Il presente saggio è dedicato ad Andrea Paoletti e verrà ripubblicato nella raccolta di studi in sua memoria di prossima edizione presso l'Editore Giuffrè, a cura di A. D'ATENA.

gli enti summenzionati e quella degli altri soggetti di autonomia cui sia conferito il potere di adottare atti, comunque denominati, strutturalmente e funzionalmente comparabili con i regolamenti.

Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, così come risultante dalle innovazioni introdotte mediante le ll. cost. 1/1999 e 3/2001, dedica varie disposizioni ai regolamenti, in ciò innovando sensibilmente rispetto alla laconicità dell'opzione costituzionale del 1948.

Tale constatazione, unanimemente rilevata dalla dottrina, non ha mancato di suggerire l'opinione, in verità non unanime, che ciò abbia determinato un rafforzamento delle fonti normative secondarie a scapito principalmente della legge e degli atti equiparati ⁽¹⁾.

A ben vedere si tratta di giudizi, i quali, piuttosto che dal dato testuale o da una interpretazione sistematica delle norme sulle fonti, originano, in genere, da argomenti più generali. Questi ultimi mirano a valorizzare, in particolare, due aspetti. Il primo è costituito da un intravisto collegamento tra innovazione dei meccanismi di produzione del diritto e le tendenze normative recenti in tema di forma di governo. Il secondo è costituito proprio dal raffronto tra la disciplina costituzionale precedente e quella attuale. È, a questo proposito, interessante notare come particolare rilievo venga attribuito anche a scelte riformatrici di tipo *soppressivo*. Ci si riferisce al dibattito sulle conseguenze derivanti dall'abrogazione della disposizione dell'art. 121 Cost. che riservava ai Consigli regionali la potestà regolamentare, la quale – talora insieme ad altri argomenti – viene utilizzata per una sorta di interpretazione *sistematica* di tipo *diacronico* ⁽²⁾.

Si tratta di considerazioni certamente non prive di pregio, soprattutto perché esse confermano l'indubbia attenzione che, ne-

(1) Sulla problematica, in generale, A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 2001, p. 207 ss.

(2) Sul dibattito svoltosi a seguito dell'approvazione della l. cost. 1/1999 e della modifica dell'art. 121, comma 2, Cost. e sugli argomenti desunti dalla soppressione della riserva *ivi* prevista per ricostruire il *destino* della potestà regolamentare, cfr., per tutti, G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000, p. 651 ss. Cauti sull'impatto innovativo e sulle conseguenze ulteriori di tale soppressione, ad es., V. ANGIOLINI, *Il sistema delle fonti*, *ivi*, p. 583 ss.

gli ultimi anni, il legislatore ha voluto dedicare alla materia. Perché, però, le conclusioni proposte risultino del tutto convincenti non si può evitare di misurarle con le risultanze di un'analisi "più prossima" all'intera trama normativa offerta dalla novella costituzionale (anche a seguito della l. cost. 3/2001) in tema di norme sulla produzione secondaria.

Come si cercherà di dimostrare è proprio quest'ultimo esame a giustificare maggiori riserve, consentendo, in particolare, di smitizzare presunti automatismi tra una certa forma di governo (peraltro ancora assai incerta) e l'articolazione dei poteri di normazione.

2. *La riqualificazione delle fonti di autonomia territoriale*

A ben vedere l'elemento decisivo per comprendere il nuovo assetto delle fonti non è tanto costituito dalle novità nell'organizzazione dei poteri di direzione ed indirizzo politico, quanto dai sensibili mutamenti avvenuti nel contesto della forma di Stato.

La premessa logica ed assiologica per comprendere il nuovo quadro normativo è, infatti, costituita dall'art. 114, Cost., comma 2, nel quale viene ribadita e rafforzata l'opzione costituzionale per il decentramento politico. Quest'ultimo trova nella potestà normativa (ed in particolare legislativa) degli enti il suo punto più qualificante⁽³⁾. All'interno di tale cornice garantistica va collocata la ricognizione delle norme sulla produzione, alle quali sono da ascrivere, sul piano teoretico, due scelte fondamentali: quella di definire il riparto di competenze tra enti ed organi titolari di potestà normativa e quella dell'articolazione del regime dei diversi tipi di fonte e del loro reciproco rapporto all'interno del sistema. Molti dei problemi ricostruttivi, che giustificano, peraltro, le incertezze interpretative, derivano dalla circostanza che, analizzando i contenuti delle recenti revisioni

(3) A. D'ATENA, *L'impatto del policentrismo legislativo sul sistema delle fonti*, 1997, ora in *L'Italia verso il "federalismo"*, Milano, 2001, pp. 41 ss.

costituzionali, tracce di tali scelte fondamentali si riscontrano (ciò che forse era inevitabile) all'interno del medesimo contesto prescrittivo rappresentato dal nuovo Titolo V. Le disposizioni da cui muovere sono, senz'altro, il comma 6 dell'art. 117, ai sensi del quale: "La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva la 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". Tale previsione ha suggerito all'interpretazione dottrinale le conclusioni più varie, spingendo a ritenere che essa rappresenti il fondamento per l'esercizio della potestà regolamentare anche in assenza di ulteriori disposizioni abilitanti e legittimi, addirittura, l'esercizio di una potestà regolamentare di tipo *indipendente* ⁽⁴⁾.

Per verificare l'esattezza delle soluzioni ermeneutiche proposte è necessario procedere considerando, da un lato, lo schema teorico di analisi delle fonti e, dall'altro, il contesto complessivo nel quale le disposizioni sono contenute.

Sul primo versante le domande da porsi sono le seguenti: *a)* a chi sia attribuito il "potere normativo"; *b)* se vi siano e quali siano i presupposti per l'esercizio di tale potere; *c)* quale sia il regime degli atti così prodotti ed in particolare in che rapporto essi si collochino rispetto alle altre fonti previste dal sistema. Sul secondo versante si tratta di capire a quale obiettivo miri la prescrizione dell'art. 117, comma 6, nel contesto dell'art. 117. O, detto in altri termini, alla soluzione di quale dei quesiti appena enunciati, esso miri. Solo a tale condizione è, infatti, possibile domandarsi se tale comma sia in grado di offrire un'indicazione completa ed autosufficiente per collocare i regolamenti nella costellazione degli atti normativi. È, pertanto, da quest'ultima questione che conviene prendere le mosse.

(4) N. LUPO, *Nel nuovo Titolo V il fondamento costituzionale della potestà regolamentare del governo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, in <http://www.mulinio.it/frame2.htm>.

3. La disciplina delle fonti nell'art. 117

Ad una lettura complessiva dell'art. 117 – fatte salve le disposizioni che, in modo evidente, eccedono la regolazione, in senso stretto, degli atti normativi⁽⁵⁾ – sembra si possa innanzitutto convenire sul fatto, apparentemente banale, che obiettivo principale dell'articolo è quello di ripartire la funzione normativa tra i vari enti territoriali.

A tale proposito, però, è forse meno banale rilevare che la tecnica utilizzata per raggiungere l'obiettivo ruota intorno a due coordinate. La prima consiste nell'identificare gli oggetti di competenza attraverso l'identificazione esplicita o implicita (*rectius*: residuale) di elenchi di *materie*. La seconda consiste nella scelta di ripartire tra gli enti non solo gli *oggetti* di competenza, ma anche le tipologie di *funzione normativa*.

A differenza che nel vecchio art. 117, il legislatore costituzionale non si è preoccupato solo di stabilire entro quali ambiti materiali e con quale intensità i vari enti possano intervenire, ma ha voluto espressamente *ripartire* tra di essi anche l'esercizio della potestà legislativa e di quella regolamentare. Ciò è facilmente rilevabile già ad una sommaria lettura dell'art. 117, nel quale i primi quattro commi sono dedicati a distribuire la potestà *legislativa*, mentre il sesto mira ad allocare quella *regolamentare*. Conseguenza (e conferma) di tale opzione è che, analizzando sistematicamente l'articolo in oggetto, non si può postulare una perfetta coincidenza tra attribuzione di competenza materiale e attribuzione di potestà normativa *tout court*. Detto in altri termini, l'assegnazione all'ente del potere di porre norme non lo abilita ad esercitarla con qualsiasi atto normativo presente nel proprio "arsenale" di strumenti di azione pubblica.

A ben vedere, è proprio la scelta di distribuire tra gli enti non solo le *materie*, ma anche le *funzioni (normative)* di competenza ad ingenerare possibili equivoci interpretativi. Si può avere, in-

(5) Si pensi, ad es., al comma 7 dell'articolo in questione, il quale prescrive 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".

fatti, l'impressione che si siano volute operare scelte esaustive anche in ordine al regime dei singoli tipi di fonte riconducibili alle diverse funzioni.

La tesi che si vuole qui sostenere è, invece, che l'art. 117 in generale, ed il comma 6, in riferimento alla potestà regolamentare, abbia voluto dare risposta esclusivamente alla prima, e solo in parte, delle tre questioni, sopra richiamate, rilevanti sul piano teorico per definire la collocazione delle fonti legislative e regolamentari nel sistema.

Le disposizioni in commento, cioè, hanno solo la pretesa di definire a quale ente spetti la potestà. Si badi, solo a quale *ente*, perché già la questione di quale sia, all'interno di esso, l'organo abilitato ad esercitare tali competenze normative e, *a fortiori*, in base a quali *presupposti* e con quali *effetti* esso possa esercitarle, non può essere risolta sulla base del solo disposto del 117.

La conclusione è dimostrabile, innanzitutto, per la potestà legislativa dello Stato. È infatti evidente che solo gli artt. 70 ss. della Costituzione, possono consentire la completa definizione di quali siano gli organi abilitati, per lo Stato, ad esercitare la "potestà legislativa" ed a quali condizioni.

Ugualmente si deve di ragionare per la potestà legislativa delle Regioni, per la quale l'art. 117 disciplina l'area materiale e l'attribuzione generale all'ente, mentre implicitamente rinvia, per l'identificazione del o degli organi abilitati all'esercizio ad altre norme e principi costituzionali (cfr. innanzitutto l'art. 121, comma 1) o ad altri atti normativi (principalmente lo Statuto regionale, *ex art.* 123). Per ragioni sistematiche, lo stesso sembra doversi concludere per la potestà regolamentare. In effetti la stessa formulazione del comma 6 riecheggia quasi letteralmente le formule utilizzate per distribuire la potestà legislativa tra gli enti. Se, infatti, si leggono i primi quattro commi dell'art. come un blocco compatto riferito alla potestà legislativa statale e regionale si vede che l'obiettivo in essi perseguito coincide con quello dello stesso comma 6: chi (*rectius*: quale ente) disponga della potestà regolamentare ed entro quali limiti ⁽⁶⁾.

(6) L'art. 117, comma 1, esordisce, infatti: "la potestà legislativa è esercitata dallo

4. *Il principio di esclusività delle potestà regolamentari*

A tal proposito, sembra si possano trarre dal menzionato comma 6 dell'art. 117 due indicazioni di carattere generale.

La prima consiste nell'enucleazione di quello che si potrebbe chiamare il *principio di titolarità esclusiva delle potestà regolamentari*. In base ad esso, cioè, per ciascun settore materiale la funzione normativa secondaria viene assegnata integralmente ad un solo ente, cosicché – a differenza che per le competenze legislative - deve escludersi l'ammissibilità di un concorso (anche solo potenziale) di regolamenti, imputabili ad enti diversi, sullo stesso oggetto. La conclusione emerge chiaramente con riferimento ai rapporti Stato-Regioni. La scelta del legislatore costituzionale di circoscrivere l'area dei regolamenti statali alle sole materie di competenza esclusiva indica infatti la volontà di non riprodurre, per le fonti secondarie, la scelta operata istituendo una potestà (in quel caso legislativa) concorrente.

5. *La riserva di legge per gli atti di indirizzo ad efficacia intersoggettiva*

Se ciò è vero, se ne può dedurre un principio ancor più significativo sul piano dei rapporti tra le autonomie. L'esclusività della potestà regolamentare, fonda, infatti, implicitamente, un preciso vincolo in ordine alle forme mediante le quali lo Stato può condizionare l'attività normativa regionale.

Imponendo allo Stato – qualora esso operi in materie in cui sussistono, a qualsiasi titolo, competenze normative regionali – di intervenire con legge, si è, cioè, voluto escludere che siano atti nazionali di rango secondario ad indirizzare l'attività regio-

Stato e dalle Regioni...; il comma 2 del medesimo articolo: "Lo Stato ha *legislazione esclusiva*..."; il comma 3: "Sono materie di legislazione concorrente..." e, nell'ultimo periodo "Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato"; il comma 4: "Spetta alle Regione la potestà legislativa in riferimento ad ogni altra materia".

nale e che la Regione si trovi, così, subordinata ad essi ⁽⁷⁾.

L'importanza della previsione di una riserva di legge per gli atti di indirizzo a carattere intersoggettivo non può essere sottovalutata. Essa, se appare la soluzione più coerente – come si è cercato altrove di argomentare ⁽⁸⁾ – con il “calibro” costituzionale dell'autonomia degli enti intermedi, rappresenta una netta cesura rispetto al passato. Si pensi all'uso frequente di atti statali di natura regolamentare per l'adozione di norme di principio ⁽⁹⁾, norme di dettaglio, cogenti o derogabili ⁽¹⁰⁾, di atti di indirizzo e coordinamento, di atti di esercizio del potere sostitutivo. Senza che si possa in questa sede approfondire ulteriormente la questione, si potrebbe forse addirittura azzardare che, quella menzionata, costituisca l'applicazione di un'opzione garantistica ancor più generale. L'opzione sarebbe rinvenibile in più punti del testo costituzionale (si pensi, in particolare, agli artt. 116 e 118, comma 1 e 2) e consisterebbe nel prevedere che l'attività statale di normazione ad effetti “ordinamentali” – che miri, cioè, a conformare le competenze di altri enti autonomi – sia realizzata inderogabilmente attraverso la legge.

6. *Segue: il problema dell'esclusività della potestà regolamentare degli enti locali in tema di organizzazione e svolgimento delle funzioni*

Le conclusioni appena raggiunte con riferimento ai rapporti Stato-Regioni possono estendersi anche all'autonomia locale.

(7) Sull'esclusione della potestà regolamentare statale in materie di competenza concorrente, cfr. B. CARAVITA, *Prime osservazioni di contenuto e di metodo sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.statutiregionali.it, p. 9.

(8) G. GUZZETTA, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla “decostituzionalizzazione” alla “delegificazione” dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 3751.

(9) Per alcuni esempi si veda, tra gli altri, A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, 1994, ora in *L'Italia verso il “federalismo”*, cit., p. 91 ss.

(10) Sul problema da ultimo A. ANZON, *Il carattere “suppletivo” come licenza di libero ingresso dei regolamenti (e degli atti amministrativi) statali in ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 697 ss.

Alla potestà regolamentare degli enti minori può infatti riconoscersi lo stesso carattere di *esclusività* che si è cercato di dimostrare per quelli intermedi. Con la conseguenza che anche nei settori riservati, dal comma 6 dell'art. 117, ai regolamenti locali, gli interventi statali e regionali debbono ritenersi assoggettati ad una riserva di legge.

La conclusione richiede però qualche approfondimento supplementare. L'incertezza, almeno sul piano letterale, è, infatti, determinata dalla circostanza che il legislatore costituzionale non ha – nel caso dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane – riprodotto pedissequamente ⁽¹¹⁾ lo stesso schema dispositivo utilizzato per la potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni. Esso cioè non ha disposto che “la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite *spetta* ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane”, ma, più genericamente, ha affermato che questi enti “hanno potestà regolamentare” in tali settori. La diversa formulazione potrebbe cioè far ritenere che la competenza riconosciuta a tali enti non sia necessariamente una potestà *esclusiva*. E che, dunque, essi – in quegli ambiti - abbiano sì il potere di adottare regolamenti, ma non siano gli unici soggetti in tal senso legittimati. Ciò che, invece, sembra potersi più tranquillamente affermare per Stato e Regioni, in forza anche del chiaro intento selettivo attribuibile all'uso dell'articolo determinativo: “*la* potestà regolamentare spetta [rispettivamente allo Stato e Regioni] nelle materie...”.

Malgrado le ambiguità testuali, vi sono però vari argomenti che possono sciogliere in senso affermativo il dubbio. Vi è innanzitutto da premettere, in termini generali, che certamente l'*organizzazione*, ma forse anche – in analogia con quanto previsto per le Regioni dal nuovo art. 123 Cost. – lo *svolgimento delle funzioni* sono oggetti tipici dell'autonomia costituzionale degli enti, riservata in prima battuta proprio agli statuti (come arguibile *ex artt.* 114 e 123). E che, dunque, l'eventuale competenza di Stato e Regioni in tali ambiti – quale che ne sia la forma

(11) Cfr. sempre l'ultima proposizione del comma 6 dell'art. 117.

di esercizio – dovrebbe in ogni caso garantire uno *spazio* di determinazione sufficiente a sviluppare un autonomo indirizzo normativo. A ciò si aggiunga che, con riferimento ai settori ricordati, si versa sempre in materia sottoposta *ex art. 97 Cost.* a riserva relativa di legge e che, dunque, è argomentabile che se intervento debba esserci, questo si debba esprimere innanzitutto per legge.

Inoltre, non si può ignorare, la circostanza per cui l'art. 118 prevede una riserva di legge per il conferimento agli enti locali delle funzioni amministrative. Ed è soprattutto in vista dell'esercizio di queste che tali enti debbono organizzarsi e disciplinare lo svolgimento, appunto, delle proprie funzioni.

Alla luce di tali premesse e considerando il combinato disposto degli artt. 97, 114, 117, comma 2, lett. *p*) e comma 6, e 118, sembra dunque difficile immaginare che – in settori su cui insistono già principi costituzionali, la legge statale (e/o regionale), statuti e regolamenti locali – residui ancora uno spazio per regolamenti statali e/o regionali. E non appare pertanto una forzatura la conclusione che il legislatore costituzionale abbia voluto privare lo Stato e la Regione di una potestà regolamentare in materia di “organizzazione e svolgimento delle funzioni (...) attribuite” a Comuni, Province e Città metropolitane. Se ciò è vero può ascriversi all'ultimo inciso dell'art. 117, comma 6, proprio l'effetto di scorporare dal riparto complessivo un'autonomia ed esclusiva potestà regolamentare in favore degli enti locali.

7. Ulteriori problemi relativi all'allocazione della potestà regolamentare tra gli enti: la delega di potestà regolamentare

L'art. 117, comma 6, non risolve, però, tutti gli interrogativi in tema di allocazione della potestà regolamentare tra gli enti.

Problemi ricostruttivi si pongono, in particolare, in ordine alla prescrizione secondo cui “la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle regioni”.

A questo proposito, c'è, innanzitutto, da rilevare che, a diffe-

renza della precedente formulazione dell'art. 117, ultimo comma, la delega di potestà *regolamentare* sembra costituire l'unico strumento a disposizione dello Stato per alleggerire il proprio carico normativo a vantaggio (e, talvolta, anche svantaggio) di altri soggetti⁽¹²⁾. Che debba escludersi la possibilità di una delegazione legislativa è argomentabile dalla circostanza del mancato ripristino della formula relativa alla potestà normativa di attuazione delle Regioni ordinarie nei termini in cui essa era prevista dal vecchio 117 u.c.. Il venir meno di tale disposizione – espressamente abilitante il legislatore statale alla delega – ha infatti eliminato il fondamento legittimante la deroga alla disposizione – tassativa – di cui all'art. 70 Cost.

Sempre a proposito di tale legittimazione a delegare la potestà regolamentare dello Stato in materie di propria competenza esclusiva, la previsione costituzionale suscita l'ulteriore interrogativo di quale debba essere la forma del conferimento. Dev'essere essa prevista in una legge statale o può lo stesso titolare nazionale della potestà regolamentare operare la scelta sull'*an* e sul *quantum*?

L'assenza di una soluzione espressa della questione, a differenza di quanto previsto dal vecchio 117, rende la soluzione del quesito estremamente problematica. E lo stesso discorso vale, sia detto per inciso, per la delega di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, istituto che si deve presupporre rimasto in vita – malgrado il silenzio del nuovo art. 118 sul punto – in forza dell'inciso di cui all'art. 121, u.c., secondo il quale “il Presidente della Regione dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alle Regioni”.

Si deve procedere pertanto per congetture fondate su di un'interpretazione sistematica che, però, non offre, nemmeno essa, soluzioni del tutto univoche.

Un primo argomento in favore della forma legislativa della delega sembra rinvenirsi con riferimento al principio sopra enunciato⁽¹³⁾ a proposito della riserva di legge per l'attività

(12) Conformemente A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, cit., p. 209.

(13) Al paragrafo 5.

normativa che pretenda di conformare l'assetto dell'ordinamento di un altro ente. È infatti evidente che la scelta di delegare la potestà regolamentare rientri in tale fattispecie, avendo l'obiettivo di porre una norma sulla produzione giuridica di un altro ente. Conseguentemente, l'uso della legge apparirebbe più coerente con la natura dei rapporti tra enti politici dotati di garanzia costituzionale, onde evitare, ancora una volta, l'assoggettamento e la subordinazione della Regione ad opzioni di politica del diritto assunte nella forma dell'atto secondario.

Inoltre, benché non si tratti di un argomento assolutamente incontrovertibile, si deve rilevare che, nell'unico caso in cui il legislatore costituzionale si è espresso chiaramente sulla forma di una delega (istituto da ricomprendere, a quanto sembra, nel "conferimento di funzioni amministrative" di cui al comma 2 dell'art. 118), esso ha previsto espressamente la riserva legge. E ci si deve domandare, a questo proposito, se anche per la frequente stretta connessione della potestà regolamentare con (e finalizzazione al) l'attività amministrativa, le ragioni che hanno indotto a quella scelta non debbano considerarsi valide anche per il caso in esame.

Infine, la legge, per la forma, le garanzie e gli effetti del procedimento che ad essa dà vita, dovrebbe assicurare, almeno in punto di fatto, una maggiore *stabilità* della decisione e consentire all'ente delegato di poter contare sulla circostanza che le opzioni organizzative e finanziarie conseguenti all'assunzione di ulteriori compiti normativi abbraccino un arco temporale maggiormente certo.

8. *Segue: esclusione della potestà regolamentare come forma di esercizio del potere sostitutivo dello Stato.*

Ci si potrebbe, infine, domandare se l'uso dello strumento regolamentare da parte dello Stato non possa essere implicitamente ammesso - in deroga alle norme generali di riparto - dalle disposizioni che regolano l'esercizio del potere sostitutivo di questo.

Ad una attenta ricognizione dell'art. 120 Cost. nel contesto del Titolo V, non sembra però possibile intravedere una deroga al principio dell'esclusività e tassatività del riparto di potestà regolamentari.

La formulazione della disposizione è certamente infelice. Essa non solo tace sul problema delle forme di intervento sostitutivo. Ma anche nel rinviare alla legge per l'ulteriore disciplina (cfr. l'ultimo periodo del comma 2) la Costituzione menziona genericamente *le procedure*, alludendo a dispositivi di garanzia dell'ente sostituito più che alla disciplina degli atti.

La soluzione al quesito va dunque trovata sistematicamente all'interno della trama costituzionale.

Vi sono, innanzitutto, da considerare le opzioni di fondo entro cui collocare correttamente la disciplina in questione ⁽¹⁴⁾.

Esse si possono così riassumere. Il Titolo V compie due scelte radicalmente antitetiche (sia consentita una certa approssimazione espositiva) quanto ai modelli di riparto delle funzioni normative ed amministrative. Per le prime si sceglie un modello garantista e tendenzialmente rigido, per le seconde, viceversa, si percorre (sempre tendenzialmente) la strada della deconstituzionalizzazione della disciplina dell'amministrazione statale, regionale e locale.

In secondo luogo va ricordato che la Costituzione prevede anche altri strumenti di intervento dello Stato per colpire le inadempienze ed i comportamenti illegittimi delle Regioni. Si segnalano, in particolare, il potere di scioglimento dei Consigli e di rimozione dei presidenti delle Regioni (art. 126), il potere di impugnativa in via di azione delle leggi regionali di cui si sospetti l'illegittimità (art. 127), il conflitto di attribuzione nei confronti delle Regioni (art. 134 Cost.). A ciò va aggiunto, com'è noto, lo strumento generale costituito dal *decreto-legge* quale provvedimento idoneo a far fronte temporaneamente a situazioni "straordinarie di necessità ed urgenza".

In questo quadro l'art. 120, per non stravolgere l'intero im-

(14) Per un primo esame della disciplina del potere sostitutivo, cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 183 ss.

pianto del riparto delle competenze, va visto come norma di tipo residuale, volta a consentire (nella misura, naturalmente, in cui si rientri nella fattispecie ivi prevista) la *chiusura del sistema* in relazione alle inadempienze delle Regioni e degli enti locali o per il caso di situazioni di grave pregiudizio dell'ordinamento unitario.

Se ciò è vero, si deve ritenere che il potere sostitutivo non è strumento ordinario e generale, ma eccezionale e puntuale, opera cioè su atti od omissioni, in situazione patologica, nell'attualità del pregiudizio e del pericolo e non come strumento "general-preventivo". In base a tali presupposti si deve ritenere che le eventuali esigenze di intervenire con atti di tipo normativo debbano essere soddisfatte con l'unico strumento adeguato alle esigenze di tempestività, provvisorietà e puntualità. Tale strumento è quello già previsto, in via generale, dall'art. 77 Cost. A questo proposito l'art. 120 può semmai valere a limitare (ma la questione andrebbe approfondita) l'area di operatività del decreto legge in ambito di competenza regionale (e locale) ai presupposti ivi espressamente previsti.

A ciò si aggiunga che l'esigenza di conformare l'azione degli enti territoriali, cui appare preordinato l'eventuale intervento normativo statale, oltre che *direttamente* mediante il decreto legge, potrebbe *indirettamente* venir realizzata, nei casi che giustificano l'uso di poteri sostitutivi, anche ventilando o concretizzando la minaccia dell'uso del potere di scioglimento del Consiglio e di rimozione del Presidente, di cui all'art. 126 Cost.

9. *I problemi irrisolti dall'art. 117, comma 6 Cost.*

Quelle che precedono sono le conclusioni che appaiono relativamente certe nell'interpretazione della disciplina costituzionale della potestà regolamentare.

Assai meno certe sono, invece, le soluzioni delle questioni relative agli altri profili rilevanti per definire lo *statuto* dei regolamenti statali, regionali e locali nel sistema delle fonti.

In particolare, come anticipato, rimangono – dalla lettura

dell'art. 117 – del tutto impregiudicati i problemi relativi all'imputazione soggettiva della competenza in questione all'interno di ciascun ente, ai presupposti per il suo esercizio (rimanendo in piedi l'alternativa tra la necessità di abilitazione generale o singolare) ed alla relazione dei regolamenti con le altre fonti. All'area concettuale legata all'ultimo profilo appartengono anche i temi della differenziazione tipologica delle varie figure di regolamento⁽¹⁵⁾.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, si deve ritenere, coerentemente con quanto più sopra sostenuto, che la circostanza che l'indicazione dettagliata degli oggetti di competenza (gli elenchi di materie) sia stata compiuta, all'interno dell'art. 117, nel contesto della disciplina della *potestà legislativa* (commi II e III) non può *di per sé* giustificare la conclusione (condivisibile, invece, nella "logica" del vecchio 117) di una generale riserva di legge. L'opzione sistematica in ordine agli elenchi (per cui questi sono enunciati in occasione della definizione delle competenze legislative), infatti, si giustifica solo per ragioni di economicità espositiva, risultando la successiva allocazione della potestà regolamentare ritagliata sullo stesso schema "tricotomico" di distribuzione delle competenze e bastando pertanto – nel comma 6 dell'art. 117 – un mero rinvio ad esso. L'affermazione, ad es., secondo cui "la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materia di legislazione esclusiva", pur infelicemente formulata, sembra infatti significare esclusivamente che, in quelle materie, l'ente centrale dispone di potestà sia legislativa che regolamentare.

Invece, come detto, la disposizione di per sé nulla dice sui

(15) Non sembrano pertanto così *necessitate* le conclusioni cui giunge N. LUPO, *Nel nuovo Titolo V*, cit., secondo cui, "all'indomani della (...) entrata in vigore [della l. cost. 3/2001] non sembra più potersi porre in dubbio la legittimità costituzionale dei regolamenti indipendenti" o che essa non sarebbe "priva di effetti sullo *status* dei regolamenti in questione" in quanto "non si tratta più di fonti secondarie nel senso tradizionale del termine, e cioè in tutto e per tutto subordinate alla legge". Nel senso che sia comunque necessario un "completamento" delle previsioni costituzionali per la ricostruzione del regime dei regolamenti A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti regionali. Il "nuovo" art. 117, Cost. ed il potere regolamentare regionale nelle materie concorrenti*, in www.statutiregionali.it, p. 3 e ss.

rapporti tra i due livelli normativi, rinviando evidentemente ad altre norme, a cominciare da quelle che è lecito desumere dall'intero testo costituzionale in materia di fonti.

10. *I rapporti tra legge e regolamento nel sistema delle fonti statali alla luce della riforma*

Per asseverare l'esistenza e definire l'entità di una eventuale riserva di legge (e corrispondente esclusione del regolamento) negli ambiti di competenza statale esclusiva, dunque, gli argomenti testuali non sono del tutto univoci. A tal proposito, invero, non mancano ragioni per sostenere che, per la maggior parte delle materie di competenza statale, sia necessario l'intervento con legge formale che detti almeno la disciplina di base.

Innanzitutto, in via generale, una posizione di accessorietà della fonte regolamentare sembra in qualche modo presupposta dalla norma di cui al primo comma dell'art. 117, il quale stabilendo che la legislazione dello Stato e delle Regioni è esercitata "nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali", non vuole ovviamente intendere che a tali vincoli non soggiacciano anche le fonti subordinate, ma ritiene evidentemente una tale precisazione non necessaria proprio per la collocazione che queste hanno nel sistema.

In secondo luogo, dalla previsione che riserva la potestà regolamentare statale alla sola competenza esclusiva è argomentabile, come già si è detto, che la Costituzione, quantomeno nei rapporti con le Regioni, assume una concezione del regolamento come fonte ausiliaria e complementare rispetto alla legge. E che, dunque, là dove si tratti di porre una disciplina apicale, non vi sia spazio per tale fonte. Inoltre, per molti settori materiali assegnati allo Stato, l'esistenza di una riserva di legge (almeno relativa) appare facilmente argomentabile, anche in considerazione della disciplina complessiva presente in Costituzione, a partire

dall'ampia previsione di cui all'art. 23 Cost. ⁽¹⁶⁾. A ciò si aggiunga che numerosi ambiti assegnati allo Stato sono oggi oggetto di una disciplina di diritto comunitario e pertanto risultano in larga parte sottratti alle fonti interne, siano esse primarie o secondarie ⁽¹⁷⁾. Infine, sono da condividere le opinioni che sottolineano come l'esigenza di estendere l'area della regolamentazione a scapito della legge, motivata principalmente con l'obiettivo di decongestionare e riqualificare l'attività delle assemblee legislative, abbia perso, in un contesto di drastica riduzione delle competenze statali (*verso il basso*, ma, com'è noto, anche *verso l'alto*), gran parte della propria ragion d'essere ⁽¹⁸⁾. Dall'insieme di tali considerazioni è quantomeno dubitabile che la riforma rappresenti il segno di una risoluta opzione nel senso del riconoscimento di una generalizzata abilitazione della potestà regolamentare indipendente, almeno nel senso che, a seguito della riforma costituzionale, si debba ritenere sottratta al legislatore statale ordinario ogni discrezionalità in ordine al potere di regolamentarla ed eventualmente anche escludere.

11. *I rapporti tra legge e regolamento nel sistema delle fonti regionali: il quadro normativo*

L'impostazione ermeneutica più sopra richiamata ⁽¹⁹⁾ sembrerebbe valere ugualmente per i rapporti tra fonti nell'ordinamento regionale.

Anche a tale proposito, infatti, l'art. 117, per non condurre ad una interpretazione contraddittoria, non può essere letto come se, disciplinando la potestà legislativa regionale, attribuisse contestualmente una riserva di legge. Attesa l'identità testuale delle formule utilizzate, ad una conclusione analoga si dovrebbe

(16) Un chiaro accenno in questo senso in V. ANGIOLINI, *Il sistema*, cit., p. 585.

(17) Si pensi, a puro titolo di esempio, alle materie del diritto d'asilo, della moneta, della tutela della concorrenza, delle dogane, eccomma

(18) A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, (2001) ora in *L'Italia verso il "federalismo"*, cit., p. 218 e se si vuole, G. GUZZETTA, *La funzione parlamentare tra neo-regionalismo e "fait majoritaire"*, in corso di pubblicazione.

(19) Cfr. il paragrafo 10.

giungere, infatti, anche con riferimento alla potestà regolamentare⁽²⁰⁾. I due enunciati costituzionali, insomma, si eliderebbero reciprocamente.

Ciò non toglie, peraltro, che argomenti di tipo sistematico possano condurre alla conclusione che, al livello regionale, lo spazio della potestà regolamentare sia addirittura più contenuto, rispetto alla corrispondente potestà statale.

Gli spunti testuali per procedere alla ricostruzione della posizione della potestà regolamentare rispetto alla legislazione sono offerti soprattutto dalle norme di cui all'art. 121 e 123 Cost. Tali disposizioni, sia detto per inciso, valgono ovviamente a limitare, in materia di fonti, i margini di manovra che pur sono riconosciuti all'autonomia statutaria della Regione.

La dottrina tende a sottolineare, molto correttamente, che la novità principale in tale materia sia stata quella di sottrarre la potestà regolamentare al Consiglio (prevista dal vecchio art. 121). Da tale innovazione relativa al profilo di imputazione *soggettivo* della potestà in discorso, alcuni studiosi hanno desunto conseguenze di ordine *oggettivo* in merito alla collocazione delle fonti regolamentari.

Anche accogliendo la tesi più estrema, secondo la quale l'effetto della riforma sarebbe di pregiudicare in via definitiva l'attribuzione di una potestà regolamentare al Consiglio, scelta che sarebbe quindi sottratta allo stesso Statuto regionale, non sembra, però, a ben vedere, che si possa concludere per un rafforzamento (o per un'indicazione in tal senso) delle fonti regionali secondarie.

Alcune considerazioni di quadro possono aiutare a collocare la ricostruzione.

La prima è che l'art. 121 ha previsto l'attribuzione in via esclusiva al Consiglio regionale dell'"esercizio delle potestà legislative attribuite alla Regione". Da tale disposizione sembra potersi argomentare, *a contrario*, rispetto al combinato disposto

(20) Si confrontino a questo proposito gli enunciati di cui al quarto comma dell'art. 117 ("spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato") ed al comma 4 del medesimo articolo ("... la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia...").

degli artt. 70, 76 e 77, l'esclusione dell'ammissibilità sia della delega dell'esercizio di tale funzione ad altri organi (sul modello della delegazione statale) sia della possibilità di creare figure di atti non consiliari aventi forza di legge regionale ⁽²¹⁾.

La seconda considerazione – desumibile dal terzo comma del medesimo articolo – è che, quale che sia la forma di governo regionale prescelta dallo Statuto, la “Giunta” si caratterizza per essere organo *esecutivo* della Regione. Tale disposizione, certamente, più coerente con il modello precedente desumibile dall'art. 121, nel quale, non a caso, a tale organo risultava sottratta la stessa potestà regolamentare, non può, però, venir completamente ignorata nel nuovo contesto.

Non è questa la sede per valutare quali effetti tale previsione può determinare in ordine all'assetto delle istituzioni regionali di governo. Basti dire che, se certo essa – per ragioni che non possono qui diffusamente essere precisate – non vale ad impedire un'evoluzione della forma di governo in senso più marcatamente decisionale, la strada verso soluzioni di quest'ultimo tipo (qualora gli Statuti vogliano effettivamente assumerle) dovrà essere cercata – proprio alla luce dell'enunciato menzionato – operando prevalentemente su altri versanti rispetto a quello dell'incremento degli autonomi poteri dell'organo esecutivo in una logica di *governo diviso*.

Si tratterà, in particolare, di lavorare soprattutto sugli strumenti di razionalizzazione e rafforzamento della capacità decisionale del Consiglio e della funzione di direzione della maggioranza all'interno di esso. Si pensi, a titolo di esempio, ad istituti quali quello del voto bloccato o alla questione di fiducia, così come prevista dall'art. 49 della Costituzione francese.

Infine, la terza circostanza da considerare, per delineare il contesto normativo in cui si definisce la potestà regolamentare, è che l'ultimo comma dell'art. 121 assegna adesso al Presidente il potere di “emanare” i regolamenti regionali.

(21) In senso tendenzialmente positivo, invece, B. CARAVITA, *La funzione normativa tra consiglio e giunta*, in A. FERRARA, (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1*, Atti del Forum, Roma 5 maggio 2000, Milano, 2001, p. 117.

12. Segue: le singole tipologie di regolamenti regionali: esclusione della potestà indipendente e della potestà esclusiva

Dal quadro normativo tracciato sembra si possano trarre alcune considerazioni ricostruttive per la definizione tipologica dei regolamenti e per l'individuazione del margine di scelta consentito agli Statuti.

Innanzitutto pare si possano escludere con certezza due ipotesi: quella dei regolamenti indipendenti regionali non consiliari⁽²²⁾ e quella della riserva di regolamento in capo ad organi diversi dal Consiglio. Che la giunta non possa far uso di un potere regolamentare in assenza di una previa disciplina (comunitaria, statale, o consiliare) sembra proprio dimostrato dalla definizione di essa quale "organo esecutivo della Regione". Ma la formulazione della disposizione consente, forse, di ricavare un vincolo ancora più rigido. Infatti, la qualificazione di organo esecutivo della Regione, dovrebbe spingere a ritenere che siano preclusi ad esso anche gli interventi non vincolati da un indirizzo normativo di azione preventivamente definito dall'organo assembleare. E che, dunque, l'attività regolamentare della giunta debba trovare in una precisa (e previa) abilitazione sostanziale il fondamento della propria attività di... esecuzione. Ciò che, forse, revoca in dubbio la legittimità di interventi regionali, in materia di competenza concorrente, operati direttamente ed esclusivamente con regolamenti⁽²³⁾.

Inoltre una potestà regolamentare del tipo indicato non sembra nemmeno ipotizzabile per il Presidente regionale,

(22) Per l'esclusione, anche U. DE SIERVO, *Intervento* in G. BERTI e G. COMMA DE MARTIN, (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno, Roma 9 gennaio 2001, Milano, 2001, p. 76; problematicamente B. CARAVITA, *La funzione normativa*, cit., p. 117. In senso affermativo, invece, A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti*, cit, p. 4 ss., e per le materie di competenza esclusiva regionale, p. 6.

(23) Per la conclusione affermativa, invece, A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti*, cit., p. 4, il quale parla di regolamenti *semi-indipendenti* e B. CARAVITA, *Prime osservazioni*, cit., p. 8.

l'attribuzione al quale del potere di *emanazione* dei regolamenti regionali (art. 122, u.c.) sembrerebbe far escludere *a contrario* che questi ne possa essere l'esclusivo artefice.

Quanto all'ipotesi di *potestà regolamentare riservata*, la sua inammissibilità sembra, d'altra parte, argomentabile in considerazione dell'art. 121, comma 1. La scelta di mantenere in capo al Consiglio la potestà legislativa generale, la quale risulta materialmente coestensiva, *ex* 117, rispetto a quella regolamentare, impedirebbe, infatti, anche allo statuto di scorporare settori di competenza alla prima, riservandoli alla seconda ⁽²⁴⁾.

Si è sostenuto, per la verità soprattutto in epoca antecedente alla riforma complessiva del Titolo V, che la materia dell' "organizzazione" e della "disciplina dei procedimenti" sarebbero *naturaliter* materie da assegnare, in via esclusiva, all'autonomia regolamentare dell'esecutivo regionale ⁽²⁵⁾. Alla luce del disegno ricavabile all'indomani dell'approvazione della legge 1 del 1999, tale conclusione era forse anche la più convincente. Il problema si pone oggi in considerazione della tecnica di riparto delle competenze adottata nell'art. 117. Se si osserva, infatti, che la potestà legislativa è attribuita alle Regioni in "ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (art. 117, IV comma); se si considera – come appena accennato in base alla lettura dell'art. 121, comma 1 – che lo Statuto non potrebbe sottrarre al Consiglio in via definitiva alcuna materia rientrante nella competenza *legislativa* della Regione; se si considera che l'attribuzione allo Statuto di una competenza a disciplinare i *principi* di "organizzazione e funzionamento" della Regione, non risolve *apertis verbis* la questione della fonte abi-

(24) Per l'esclusione dell'ammissibilità di riserve statutarie di regolamento, P. CARETTI, *Il nuovo assetto delle competenze normative*, in G. BERTI e G. COMMA DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., p. 61. *Contra*, A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti*, cit., p. 8 ss., il quale argomenta essenzialmente in base alla connessione tra l'(eventuale) adozione di una forma di governo *dualista* ed il sistema delle fonti. Su tale rapporto cfr. quanto detto al paragrafo precedente ed in quello conclusivo del presente saggio. In senso contrario, anche se problematicamente, A. RUGGERI, *La potestà*, cit., p. 212.

(25) Con particolare chiarezza, ad es., R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000, p. 522 ss.

litata a dare attuazione a quei principi e che, dunque, anche in tale materia vanno applicate le regole generali di cui all'art. 117... si deve concludere che la legittimità di una riserva di regolamento di organizzazione (e funzionamento) non è, forse, così scontata.

Le considerazioni pregresse lasciano ovviamente salva sia la fattispecie dei regolamenti *interni* agli organi, competenza la quale non è riconducibile alle materie di cui al 117 ⁽²⁶⁾, sia quella degli atti normativi *sub-secondari* che la fantasia del legislatore statutario fosse in grado di partorire. Ma si tratterebbe, appunto, di atti da collocare gerarchicamente al di sotto delle fonti espressamente previste in Costituzione.

13. *Segue: la delegificazione*

Non è questa la sede per una disamina generale sul meccanismo che va sotto il nome di delegificazione e sulle tecniche utilizzate per realizzarlo. Può essere sufficiente qui ricordare che, nella realtà dell'ordinamento statale, si sono affermati principalmente due modelli di applicazione di tale istituto, ricondotti entrambi – seppur con qualche forzatura, come si vedrà – alla disposizione di cui all'art. 17, comma 2, della l.n. 400 del 1988.

Il primo è quello più strettamente aderente alla lettera della disposizione menzionata. Esso, com'è noto, riprendendo l'elaborazione crisafulliana, impone che, nelle materie non riservate in via esclusiva alla legge, il legislatore possa – dettando le “norme generali regolatrici della materia” – prevedere un'abrogazione differita della disciplina vigente, condizionando l'effetto abrogativo al mero fatto della entrata in vigore del regolamento di attuazione di quelle norme generali.

Il secondo, sulla cui legittimità sussiste più di un dubbio, si risolve nell'assimilazione sostanziale tra regolamento di delegificazione e la figura del decreto legislativo di cui all'art. 76 Cost.

(26) In quanto esso regola la produzione del diritto con effetti sull'ordinamento generale.

In questa prospettiva, sempre più frequentemente, il legislatore nazionale si orienta a sostituire la previsione di “norme generali regolatrici della materia” con “principi e criteri direttivi” della delegificazione ed a consentire che sia lo stesso regolamento delegificante ad operare l’abrogazione espressa delle norme legislative⁽²⁷⁾.

Si tratta di una soluzione estremamente discutibile sul piano costituzionale. Ma non v’è dubbio che l’unico argomento (seppur a parere di chi scrive non convincente) sul quale si può tentare di operare per giustificarne la fondatezza, consiste nel considerare tale meccanismo come una sorta di *variante* rispetto all’istituto di cui all’art. 76, cioè come una variante del potere di disporre da parte del Parlamento della potestà legislativa, sotto il profilo della limitazione degli effetti (o della realizzazione di deroghe) alle leggi. In questa prospettiva la delegificazione non sarebbe da considerare un aggiramento del disposto costituzionale, per il fatto che il regime dell’atto regolamentare rimarrebbe pur sempre differenziato (nella “forza di resistenza” all’abrogazione) rispetto a quello dell’atto avente forza di legge.

Non è questa la sede per discutere della persuasività di tale impostazione. Quel che con maggior certezza può dirsi è che, per una delegificazione regionale di tale tipo, mancherebbe anche questo unico appiglio argomentativo. In ambito regionale, è, infatti, preclusa, come si è cercato di dimostrare, la stessa possibilità dell’assemblea rappresentativa di disporre, a favore di altri organi, della propria potestà legislativa⁽²⁸⁾.

Se ciò è vero, resterebbe all’autonomia statutaria la disponibilità della sola ipotesi *minor* di delegificazione⁽²⁹⁾, nella quale,

(27) Per un esame di tali tendenze sia consentito rinviare a G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle “leggi Bassanini” tra Costituzione vigente e proposte della Commissione Bicamerale*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, 1998, II, p. 773 ss. ed alla letteratura ivi cit.

(28) Per quanto detto nel testo non può convincere l’argomento, esattamente speculare, di A. PALAZZO, *La legge cost. n. 1/99, la modifica del Titolo V della parte seconda e i riflessi sul sistema della fonti: considerazioni di sintesi*, in *Cahiers européens*, http://www.cahiers.org/htm/articoli/palazzo_legge_cost.htm, par. 5, per il quale i regolamenti di delegificazione sarebbero “lo strumento per aggirare l’ostacolo che impedisce agli Statuti di introdurre nuovi atti regionali con forza di legge”.

(29) In questo senso sostanzialmente P. CARETTI, *Il nuovo assetto*, cit., p. 62.

a ben vedere, si riscontra solo la contestualità di due fenomeni distinti: l'emanazione di un regolamento di tipo attuativo-integrativo e l'effetto abrogativo prodotto *ex lege* con il semplice fatto dell'adozione di quello ⁽³⁰⁾.

In conclusione, da quanto si è cercato di dimostrare risulta abbastanza evidente che la potestà regolamentare regionale è sottoposta a due fondamentali tipi di vincolo, l'uno *materiale*, l'altro *tipologico*. Il vincolo materiale è costituito da tutte le ipotesi di riserva di legge espressamente o implicitamente ricavabili dalla Costituzione e dalle leggi. Il vincolo tipologico è costituito dall'ammissibilità dei soli regolamenti di esecuzione o attuazione ed integrazione. Il che legittima la conclusione della natura accessoria della potestà regolamentare.

14. Conclusioni sulla potestà regolamentare e sul suo rapporto con la forma di Governo

La disamina compiuta offre qualche spunto per alcune considerazioni conclusive più generali in ordine alla collocazione nel sistema della potestà regolamentare. Esse appaiono tanto più importanti se si considera prospetticamente l'intera parabola – ed in particolare l'oscillazione della collocazione dogmatica – seguita dalla figura del regolamento, la quale ha consentito – anche all'interno del medesimo quadro storico-positivo – le teorizzazioni più estreme, da quella che la considerava manifestazione di volontà rifluente sostanzialmente nella attività amministrativa

(30) Una soluzione, se si vuole, intermedia – che però non può essere in questa sede adeguatamente valutata – è quella proposta in relazione alla delegificazione statale da A.A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Encomma giur.*, Roma, 1997, p. 10 ss. cui sembra assimilabile, per il livello regionale, quella proposta da A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti*, cit., p. 8. In quest'ordine di pensiero, se ben lo comprendiamo, si insiste sulla necessità di puntualità e sufficienza della legislazione che abilita alla delegificazione (più *elastico*, per la verità, il modello proposto da LUCARELLI, *op. cit.*, p. 11 ss.). Essa dovrebbe, cioè, caso per caso definire esaustivamente le “norme generali disciplinatrici della materia”. Viceversa gli autori citati non ritengono criticabile la soluzione di attribuire al regolamento delegificante il potere di identificare autonomamente (nel quadro della disciplina legislativa autorizzatoria) le norme legislative conseguentemente abrogate.

(e quindi difficilmente distinguibile dagli atti amministrativi generali) fino a quella che le assegna il ruolo di *deus ex machina* per la soluzione della crisi di complessità che attanaglia gli ordinamenti contemporanei, nell'ambito dei quali essa dovrebbe scongiurare l'"alluvione legislativa" (31).

Seppur con la limitatezza di uno studio parziale della problematica, la riforma costituzionale offre la possibilità di identificare alcuni spunti articolabili nei seguenti principi e corollari:

a) il principio di *integrazione ed accessorietà della potestà regolamentare a quella legislativa*, in conformità alle tendenze degli ordinamenti contemporanei (32). Corollario di tale principio è quello secondo cui nell'allocatione della potestà regolamentare, quest'ultima venga assegnata al titolare della potestà legislativa di dettaglio piuttosto che a quello della potestà di principio (è il caso della competenza concorrente);

b) il principio della *piena collocazione della potestà regolamentare nella funzione normativa piuttosto che in quella amministrativa*, con il corollario che essa segue il riparto (costituzionale) di competenze normative piuttosto che l'allocatione (riconducibile essenzialmente a fonti subcostituzionali) delle funzioni amministrative;

c) il principio, attinente più alla forma di Stato che al sistema delle fonti in senso stretto, dell'*attribuzione di potestà normativa generale alle Regioni anche in ambito regolamentare*. Corollario è che la potestà regolamentare delle Regioni possa subire (sul piano sub-costituzionale) solo deroghe in senso accrescitivo.

Un secondo filone di considerazioni è quello relativo al rapporto tra forma di governo e allocatione della potestà regolamentare. Come si è più sopra ricordato, vi è da parte di alcuni studiosi la tendenza ad accreditare l'opinione che vi sia un rapporto quasi obbligato tra una certa forma di governo ed il siste-

(31) Più restia sembra, invece, la dottrina a confrontarsi con il problema di come potrebbe scongiurarsi il corrispondente rischio di ... "alluvione regolamentare". Evidenzia questa contraddizione A.A. CERVATI, *Delegificazione*, cit. p. 28.

(32) Si confronti l'ampio e dettagliato studio comparativo di A. V. BOGDANDY, *Gubernative Rechtsetzung*, Tübingen, 2000.

ma delle fonti ⁽³³⁾.

L'assunto sarebbe, in particolare, quello secondo cui l'affermazione di un sistema politico-istituzionale di tipo maggioritario dovrebbe comportare un sensibile rafforzamento delle fonti normative del Governo ed in particolare di quelle regolamentari.

Una tale opinione non pare si possa sottoscrivere né considerando la questione in termini generali, né con particolare riferimento alla potestà regolamentare.

Limitandosi a quest'ultimo profilo, in particolare, le soluzioni introdotte nelle recenti riforme costituzionali, se possono documentare il tentativo di una razionalizzazione della forma di governo – quantomeno regionale – in un senso tale da consentire anche assetti organizzativi tipici delle democrazie competitive, non sembrano *doppiate* da una corrispondente ed evidente espansione del ruolo delle fonti secondarie.

Tale constatazione, lungi dal rappresentare una contraddizione, può esprimere, con maggior coerenza rispetto all'assetto complessivo del sistema costituzionale italiano, la verosimile preoccupazione di indirizzare la riforma del sistema delle fonti in un'altra direzione, anch'essa compatibile con le esigenze di innovazione del sistema di governo in senso maggiormente stabile ed efficiente. Ci si riferisce, come già si è detto, alla possibilità di intervenire, più che sull'arsenale degli atti normativi autonomamente attivabili dall'Esecutivo, sui meccanismi di rafforzamento di questo e della sua funzione direttiva nell'ambito dei procedimenti di decisione dell'organo legislativo.

(33) In questo senso, ad es., A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti*, cit., p. 8 ss., il quale assume che l'opzione tra forma di governo *dualista* e *monista* dovrebbe anche comportare una corrispondente opzione tra sistema delle fonti, rispettivamente, *dualista* e *monista*.

Osservatorio Internazionale

Governo locale e regionale in Baviera e Catalogna Una comparazione con l'Emilia-Romagna

di Brunetta Baldi

Sommario

1. Tre sistemi federo-regionali a confronto – 2. La Baviera. – 2.1. L'articolazione del governo locale. – 2.2. La ripartizione delle competenze – 2.3. Le risorse di personale. – 2.4. Le risorse finanziarie. – 3. La Catalogna. – 3.1. L'articolazione del governo locale. – 3.2. La ripartizione delle competenze. – 3.3. Le risorse di personale. – 3.4. Le risorse finanziarie. – 4. Una comparazione. – 4.1. L'articolazione del governo locale. – 4.2. La ripartizione della spesa e delle competenze – 4.3. Le risorse di personale. – 4.4. Le risorse finanziarie. – 5. Conclusioni.

1. Tre sistemi federo-regionali a confronto

Una comparazione fra l'organizzazione territoriale della Baviera, della Catalogna e dell'Emilia-Romagna solleva non poche curiosità analitiche in quanto queste tre Regioni appartengono a sistemi istituzionali che pur essendo ancora diversi sono in via di avvicinamento.

Come noto, la Germania appartiene alla categoria dei sistemi federali, sebbene possieda caratteristiche istituzionali tali da differenziarsi dal modello federale classico. Il federalismo tedesco non si basa infatti su una ripartizione di competenze esclusive fra la federazione e gli stati federali (*Länder*), bensì su un'interdipendenza funzionale che concentra il potere legislativo a livello federale e quello amministrativo a livello statale: i *Länder* sono chiamati a dare attuazione alla legislazione federale ma - e questo rappresenta il tratto più originale del sistema tedesco - a quella legislazione partecipano direttamente attraverso la propria rappresentanza istituzionale nel Senato federale (*Bundesrat*). La

ripartizione dei compiti fra Federazione e *Länder* non è poi netta ed esistono ampie aree di sovrapposizione tanto legislative che amministrative: una parte della legislazione federale viene attuata dall'apparato amministrativo centrale e il potere legislativo dei *Länder* viene impiegato per sviluppare o integrare la legislazione federale. La condizione di interdipendenza funzionale che lega i *Länder* alla Federazione, unita alla sovrapposizione di ruoli e competenze, ha reso necessario lo sviluppo di molteplici forme di cooperazione intergovernativa fra le amministrazioni dei *Länder* e quella centrale. Tali forme di collaborazione si affiancano al processo di decisione congiunta che ha sede nel Senato federale, concorrendo a rafforzare l'assetto "cooperativo" che esprime l'essenza del sistema tedesco. Le competenze legislative che appartengono esclusivamente ai *Länder* sono molto limitate e fra queste spicca certamente quella di ordinamento locale. Il governo locale è infatti parte integrante dell'amministrazione territoriale, che rappresenta il compito primo e la specificità funzionale propria dei *Länder* nei confronti della Federazione. Su quest'aspetto il federalismo tedesco si rivela in sintonia con il modello federale classico, prendendo invece distanza dai sistemi unitari dove le Regioni, pur avendo potere legislativo, non hanno potere di ordinamento locale.

Per quanto riguarda la Spagna, negli ultimi vent'anni essa ha conosciuto un processo di forte decentramento e regionalizzazione che ha portato alla nascita e al consolidamento dello Stato delle Autonomie, una forma di stato non accentrata nell'ambito della quale importanti competenze statali, pari al 28% della spesa pubblica complessiva, sono state trasferite alle Comunità Autonome (CC.AA.) che operano in regime di piena autonomia legislativa ed amministrativa rispetto al governo centrale. Lo sviluppo dello Stato delle Autonomie ha progressivamente assunto i tratti di un processo di federalizzazione. La natura federale ha trovato espressione non solo nel grado di decentramento raggiunto, elemento in sé importante e significativo, ma anche, e soprattutto, nel tipo di competenze che sono state trasferite alle CC.AA. e nella forma sempre più paritaria e collaborativa assunta dal rapporto fra le CC.AA. e lo Stato centrale. L'evolvere del processo di autonomia ha lasciato allo Stato

le competenze tipiche dei sistemi federali (difesa e forze armate, dogana e commercio estero, relazioni internazionali, sistema monetario e telecomunicazioni) e attribuito alle CC.AA. competenze esclusive in settori importanti come il turismo, l'urbanistica, le istituzioni di auto-governo, il patrimonio artistico e culturale ⁽¹⁾. Nella restante parte dei settori, così come accade nel sistema federale tedesco, l'esercizio delle competenze è "condiviso": le CC.AA. legiferano nell'ambito di leggi-quadro nazionali e concorrono, attraverso i propri apparati amministrativi, all'attuazione alla legislazione statale. L'esercizio di competenze condivise ha portato alla nascita di relazioni intergovernative cooperative che hanno trovato formalizzazione nelle Conferenze settoriali dove il governo centrale e le CC.AA. discutono e deliberano insieme importanti programmi di intervento pubblico ⁽²⁾.

Tali prassi cooperative hanno avvicinato lo Stato delle Autonomie alle modalità di funzionamento del federalismo tedesco, per quanto restino significative differenze, a partire dal Senato spagnolo che non opera come camera federale ⁽³⁾. Non rappresentando le CC.AA., il senato spagnolo non consente quel raccordo istituzionale fra il governo centrale e le Regioni su cui invece poggia l'equilibrio nella distribuzione del potere del sistema federale tedesco. Lo Stato delle Autonomie risulta essere ancora lontano da un'evoluzione compiutamente federale ma alcune tendenze in atto, fra cui un intenso dibattito sulla riforma del Senato, rendono questa possibilità sempre più fattibile e concreta ⁽⁴⁾.

(1) Si aggiungono le competenze relative alla tutela delle nazionalità periferiche, fra cui quelle più importanti sono quelle linguistiche, che discendono dal riconoscimento costituzionale della natura "pluri-nazionale" dello Stato spagnolo, competenze attribuite alle sole Comunità di riconosciuto nazionalismo storico: Catalogna, Galizia e Paese Basco.

(2) Per un approfondimento, cfr. B. BALDI, *La Spagna fra regionalismo e federalismo*, in questa Rivista, 1998, n. 5, pp. 917-936.

(3) Sull'applicabilità del modello tedesco allo Stato delle Autonomie spagnolo, cfr. E. AJA, *Propuestas para el desarrollo del Estado de las Autonomías*, in AA.VV., *Federalismo y Estado de las Autonomías*, Planeta, Barcelona, 1988.

(4) Sul punto si vedano E. FOSSAS, F. REQUEJO, (a cura di), *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Editorial Trotta, Madrid, 1999; L. MORENO, *La federalización de España*, Siglo Veintiuno, Madrid, 1997.

L'Italia, infine, ha recentemente avviato un significativo processo di riforma volto al rafforzamento delle Regioni nella prospettiva di una trasformazione federale dello Stato, secondo modalità analoghe al caso spagnolo, e a partire da un dibattito nell'ambito del quale il modello tedesco è stato più volte oggetto di analisi e riflessione quale possibile sbocco futuro ⁽⁵⁾. Il processo di riforma si è mosso lungo due direttrici: quella amministrativa per realizzare il massimo decentramento possibile a costituzione invariata e quella più strettamente istituzionale di revisione della costituzione secondo un disegno federalista. Il decentramento amministrativo ha proceduto attraverso le leggi Bassanini, i successivi decreti legislativi, la legislazione regionale attuativa e, sotto il profilo finanziario, l'introduzione dell'IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive) e la successiva l'approvazione del d.lgs. 56/2000 in materia di federalismo fiscale. La riforma della costituzione, dopo aver conosciuto una battuta d'arresto in seguito al fallimento della Commissione Bicamerale appositamente istituita ⁽⁶⁾, ha ripreso il suo cammino con l'approvazione della legge costituzionale n. 1/1999 (elezione diretta dei presidenti delle Regioni) e, soprattutto, della legge costituzionale n. 3/2001, entrata in vigore in seguito al referendum confermativo del 7 ottobre 2001, recante importanti modifiche al titolo V della seconda parte della costituzione. Oltre a rafforzare il principio di autonomia finanziaria, prospettando per le Regioni la possibilità di un potere impositivo proprio a perfezionamento del federalismo fiscale, la nuova legge costituzionale amplia significativamente il potere legislativo regionale, introducendo competenze esclusive ed aumentando quelle soggette a legislazione concorrente, per le quali le Regioni legiferano nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato. Essa rappresenta dunque un passo importante verso la trasformazione

(5) Per esempio, la proposta federale presentata dalle Regioni italiane è interamente ispirata al modello istituzionale tedesco. Cfr. L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMMELLI, A. DI PIETRO, G. FALCON *Il federalismo preso sul serio*, Il Mulino, Bologna, 1996. Per una rassegna dei diversi progetti federali presentati e discussi, cfr. F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996.

(6) Si tratta della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali della XIII legislatura, disciplinata con legge costituzionale n.1 del 24 gennaio 1997.

federale dell'ordinamento italiano, sebbene in sé non la completi. La riforma infatti non modifica la composizione del Senato, che non opera come camera territoriale, né disciplina procedure speciali per la partecipazione delle Regioni ai processi di revisione costituzionale.

Tuttavia, al di là degli esiti della riforma costituzionale, ancora troppo recenti per poter essere valutati, il decentramento avviato dalla riforma Bassanini ha già portato alla devoluzione di importanti compiti e responsabilità amministrative, aprendo nuovi spazi di protagonismo regionale nel sistema delle autonomie territoriali. In particolare, le Regioni hanno rafforzato il loro ruolo di regolazione partecipando attivamente alla distribuzione dei compiti e delle funzioni fra gli enti locali. Sono poi state intensificate le relazioni intergovernative, con riferimento all'attivazione dei poteri sostitutivi regionali in caso di inattività dell'ente locale e alla previsione di forme di raccordo e cooperazione fra i livelli di governo periferico. Le Regioni hanno quindi consolidato il proprio ruolo politico e istituzionale, collocandosi al centro del sistema delle autonomie territoriali.

L'istituzionalizzazione delle conferenze intergovernative operata dalla riforma Bassanini, con particolare riferimento alla conferenza Stato-Regioni e a quella Unificata ⁽⁷⁾, ha poi aperto canali di partecipazione delle Regioni al processo decisionale del governo centrale che possono, sebbene in misura limitata e circoscritta, sopperire alla mancata riforma del Senato.

(7) La Conferenza Stato-Regioni viene istituita con la l. n. 400/1988 e disciplinata dal decreto legislativo n. 418 del 1989. Con la legge n. 59/97 e soprattutto con il decreto attuativo, il n. 281/97, essa conosce un notevole rafforzamento: si prevede la sua partecipazione a tutti i processi decisionali di interesse regionale, attraverso un procedimento di consultazione "obbligatoria" e ad essa vengono date, con una notevole opera di semplificazione, tutte le attribuzioni dei numerosi comitati misti presenti nell'amministrazione centrale, ma non sempre funzionanti. La legge n. 59/97 prevede poi la nascita di una Conferenza Unificata che unifica la Conferenza Stato-Regioni a quella Stato-Città (istituita con d.P.C.M. nel luglio 1996 allo scopo di dare maggiore impulso all'attività di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e gli Enti locali) per le materie ed i compiti di interesse comune a tutte le autonomie territoriali. Sul punto si veda W. ANELLO, G. CAPRIO, *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città-autonomie locali e Conferenza unificata*, in questa Rivista, 1998, n. 1, pp. 47-62.

I tre sistemi regionali a confronto mostrano quindi persistenti diversità e crescenti convergenze che rendono stimolante la comparazione delle rispettive organizzazioni territoriali, con particolare riferimento alle articolazioni politico-amministrative regionali e locali. Al di là dell'interesse conoscitivo per le forme e le risorse del governo locale e regionale, l'analisi comparata può infatti cogliere l'esistenza di differenze o somiglianze interpretabili alla luce delle caratteristiche e dei recenti sviluppi dei tre contesti istituzionali.

Baviera, Catalogna ed Emilia-Romagna rappresentano tre Regioni fra le più sviluppate e densamente popolate nell'ambito dei rispettivi sistemi di appartenenza. La comparazione in merito all'articolazione territoriale del sistema politico-amministrativo procederà sulla base di quattro dimensioni: 1) il numero e la natura degli enti di governo territoriale; 2) la ripartizione delle competenze; 3) le risorse di personale; 4) le risorse finanziarie. Tale comparazione verrà sviluppata nel paragrafo 4, con l'ausilio di una serie di indicatori di carattere statistico. L'interpretazione di tali dati tuttavia non può prescindere dalla ricostruzione degli assetti istituzionali, con particolare riferimento ai casi della Baviera e Catalogna, meno noti ai lettori. A questo sono dedicati i paragrafi 2 e 3 che seguono.

2. *La Baviera*

2.1. *L'articolazione del governo locale*

Il governo locale tedesco si presenta piuttosto articolato sul territorio in quanto organizzato su tre livelli: *a*) i distretti regionali (*Bezirke*); *b*) i circondari provinciali (*Kreise*); *c*) i Comuni (*Gemeinden*). I distretti regionali sono presenti solo nei *Länder* di più vaste dimensioni e, pur conoscendo una diversa disciplina a seconda del Land di appartenenza, si caratterizzano per una duplice natura istituzionale ⁽⁸⁾: da un lato, sono enti territoriali

(8) I *Bezirke* sono istituzioni di lontane origini storiche che sono oggi presenti in sette

autonomi, intermedi fra lo stato (*Land*) e gli enti minori (Comuni e circondari); dall'altro, rappresentano un'articolazione periferica dell'amministrazione statale per la quale assolvono specifiche funzioni. Il *Land* che possiede il maggior numero di distretti regionali e la più forte tradizione democratica al riguardo è la Baviera. I *Bezirke* della Baviera infatti, a differenza di quelli degli altri *Länder*, sono governati da istituzioni che non rappresentano gli enti locali minori bensì i cittadini che le eleggono direttamente. I *Kreise*, spesso indicati come "province" ma più correttamente tradotti dal termine "circondari" ⁽⁹⁾, hanno anch'essi, come i *Bezirke*, una duplice natura: sono enti locali governati da organismi rappresentativi della cittadinanza ma, al tempo stesso, operano come articolazioni provinciali dell'amministrazione statale.

I Comuni sono articolati al loro interno in tre tipi: i Comuni di grandi dimensioni che non appartengono ad alcun circondario (*Kreislefreie*) e, per questo, assolvono anche le funzioni provinciali; i Comuni che sono parte di circondari provinciali e gestiscono le proprie funzioni direttamente e singolarmente; i piccoli Comuni che, nell'ambito del circondario, svolgono le proprie funzioni in forma associata con altri. Le associazioni comunali sono concentrate quasi esclusivamente nel territorio dell'ex Germania Ovest, e particolarmente nei *Länder* di Baden-Wutemberg, Baviera, Bassa Sassonia, Renania Palatinato, Schleswig-Holstein.

L'attuale geografia del governo locale in Germania è il frutto di due processi di riorganizzazione fra loro contrastanti: il processo di razionalizzazione degli anni '70 e quello di riunificazione tedesca degli anni '90. La riforma degli anni '70 ha dimezzato il numero dei circondari provinciali e ridotto ad 1/3 quello dei Comuni nel territorio della Germania Ovest.

I circondari sono passati da 425 a 237 e i Comuni da 24.282 a 8.505. La riforma ha colpito più duramente i piccoli Comuni

dei sedici *Länder* tedeschi: Baden-Wutemberg, Baviera, Assia, Bassa Sassonia, Renania-Vestafalia, Renania-Palatinato, Sassonia-Anhalt.

(9) Cfr. R. SCARCIGLIA, *Amministrazione e riforme territoriali in Germania*, in questa *Rivista*, a. XVI, settembre-ottobre, 1995, pp. 685-706.

TAB. 2.1. *Il governo locale tedesco, 1996*

Enti	Germania Ovest	Germania Est	Germania unificata
<i>Länder</i>	11	5	16
Distretti regionali	26	3	29
Circondari provinciali	237	92	329
Comuni senza circondario	91	26	117
Comuni con circondario	8.414	6.293	14.707
- con meno di 5.000 abitanti	6.478	nd	nd
- con meno di 500 abitanti	1.715	nd	nd
Numero associazioni comunali	1.033	2	1.035
Totale	9.812	6.421	16.233
Numero di Comuni associati	5.999	9	6.008
% di Comuni non associati	30,0	99,8	62,7

Fonte: O.GABRIEL, *El Gobierno Local en Alemana*, in *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en las Democracias Avanzadas*, Fundació Carles Pi i Sunyer D'Estudis Autònomic i Locals, Barcellona 1996; A. NORTON, *International Handbook of Local and Regional Government*, Edward Elgar, Cheltenham, 1997, op.; E. ROTELLI, *Introduzione*, in ISAP, *Il governo locale in Francia, Gran Bretagna, Germania*, Giuffrè, 1998.

portando quelli al di sotto di 5.000 abitanti da 22.722 a 6.478 e quelli con meno di 500 abitanti da 10.760 a 1.715 ⁽¹⁰⁾. Il processo di riunificazione tedesca degli anni '90 ha invece introdotto forti elementi di disomogeneità integrando al sistema degli enti locali della Germania Ovest quello della Germania Est non altrettanto razionalizzato. Nella *ex*-Germania Est, che corrisponde ad 1/3 del territorio complessivo e dove vive solo il 17% della popolazione tedesca ⁽¹¹⁾, il governo locale si presenta infatti molto frammentato, articolato in un numero di Comuni quasi equivalente a quello della parte ovest e privo di strutture di aggregazione quali le associazioni comunali ⁽¹²⁾. Il *Land* di Baviera è il più esteso fra i *Länder* tedeschi (70.554 kmq) e il secondo più densamente popolato (12.044.000 abitanti nel 1996). Sulla

(10) Cfr. NORTON, *op. cit.*; R. SCARCIGLIA, *op. cit.*

(11) Il territorio dell'*ex*-Germania est (107.771 kmq) rappresenta il 30% del territorio unificato (355.837 kmq). Gli 82 milioni di cittadini tedeschi vivono per l'83% nella parte ovest della Germania e per il 17% nella parte est.

(12) Successivamente alla riunificazione tedesca si è proceduto ad un intervento di razionalizzazione che, nel territorio della *ex*-Germania Est, ha portato i circondari da 189 a 92 e i Comuni da 7.622 a 6.293. Ma la metà circa dei Comuni resta con una popolazione inferiore a 500 abitanti. Cfr. ROTELLI, *op. cit.*

TAB. 2.2. *Il governo locale in Baviera, 1999*

Enti	Numero
Distretti regionali	7
Circondari provinciali	71
Comuni senza circondario	25
Comuni con circondario	2.031
- associati	1.021
- non associati	1.010
Associazioni comunali	325
Totale	2.459

Fonte: Annuario Statistico della Baviera 1998.

base della costituzione bavarese tutto il territorio è diviso in distretti regionali, i cui confini sono modificabili solo con legge statale. All'interno dei distretti, con decreto governativo, sono stati definiti i circondari provinciali e le grandi città non appartenenti ai circondari.

Nell'ambito dei circondari provinciali si sono organizzati i Comuni e il territorio non appartenente ad alcun comune è parte del circondario di riferimento. Più specificatamente, il *Land* di Baviera è organizzato in 7 distretti regionali, 71 circondari provinciali, 25 città che non appartengono a circondari e 2.031 Comuni, di cui 1.021 (pari al 50,2%) sono raggruppati in 325 associazioni comunali.

2.2. *La ripartizione delle competenze*

La Costituzione federale tedesca attribuisce la competenza di ordinamento locale agli stati (*Länder*), fatti salvi alcuni principi generali che vengono fissati dalla Costituzione stessa.

In particolare, essa afferma il primato, e per certi aspetti l'esclusività, della legislazione federale in materia di finanza locale (art. 105); enuncia un principio generale di autodeterminazione degli enti locali e il diritto all'autonomia amministrativa delle associazioni comunali (art. 28); infine, riconosce gli enti locali come esecutori delle leggi federali in quanto parte integrante della geografia amministrativa dei *Länder*.

TAB. 2.3. *La spesa pubblica del Land di Baviera, in milioni di marchi*

Settori	1997	%
Amm.ione generale, giustizia e ordine pubblico	8.650	14,0
Scuola, ricerca, scienza, cultura	18.650	30,2
Previdenza sociale	4.040	6,5
Salute, sport, ricreazione	2.150	3,5
Casa, urbanistica	1.880	3,1
Alimentazione, agricoltura e foreste	2.130	3,4
Acqua, energia, servizi pubblici essenziali	2.350	3,8
Trasporti e comunicazioni	4.100	6,6
Industria	680	1,1
Finanze	17.160	27,8
Totale	61.790	100,0

Fonte: Annuario Statistico della Baviera 1998.

Secondo la Costituzione tedesca, come già anticipato, sono infatti i *Länder* a dovere dare attuazione alla legislazione federale i quali, nella loro libertà di organizzarsi (art. 84), possono delegare funzioni esecutive agli enti locali.

Poichè gli enti locali sono esecutori delle leggi federali nella misura in cui in tal senso decidono i *Länder*, le attribuzioni degli enti locali variano da *Land* a *Land* e cambiano a seconda dell'evolvere delle politiche federali e statali. La distribuzione delle competenze fra gli enti locali non ha quindi una soluzione definitiva e non esistono criteri universali di ripartizione dei compiti fra i livelli di governo. I *Länder* nelle loro costituzioni indicano le competenze minime degli enti locali, ma la stessa giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto tali attribuzioni solo come orientative ed esemplificative⁽¹³⁾. Nella complessa realtà dei processi amministrativi esistono frequenti sovrapposizioni e condivisioni di responsabilità che vengono, di volta in volta, disciplinate da leggi settoriali specifiche o regolamentazioni di dettaglio.

Le competenze legislative dei *Länder*, così come disciplinato dalla Costituzione tedesca (artt. 74, 75), si esercitano in buona

(13) Cfr. J. ESTEVE I PARDO, (1989), *L'ordenació territorial en el marc d'un estat compost: l'experiència de Baviera*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcellona.

parte dei settori di intervento pubblico, nella misura in cui non intervengano leggi federali e nel rispetto delle leggi-quadro nazionali ⁽¹⁴⁾. Sul piano amministrativo, i *Länder* sono poi responsabili dell'attuazione della legislazione federale, salvo il caso in cui tale legislazione non disponga diversamente ⁽¹⁵⁾. Conseguentemente, lo spettro competenziale dei *Länder* si propone estremamente ampio e differenziato, spaziando dall'agricoltura alla previdenza sociale, dalla giustizia allo sviluppo tecnologico. Il governo della Baviera è articolato in otto ministeri di vaste competenze: Alimentazione, Agricoltura e Foreste; Economia, Trasporti e Tecnologia; Famiglia, Salute e Previdenza; Finanze; Giustizia; Interni; Istruzione, Ricerca e Cultura; Lavoro, Ambiente e Sviluppo.

Tuttavia, le competenze più significative dei *Länder* si concentrano nei settori dell'istruzione superiore (scuole e università), della cultura e ordine pubblico, per i quali l'esercizio del potere legislativo ed amministrativo da parte dei *Länder* è meno vincolato dalla legislazione federale. Il *Land* di Baviera non rappresenta un'eccezione ed è in questi settori che concentra la propria spesa pubblica (Tab. 2.3).

I sette distretti regionali della Baviera sono: Alta Baviera, Bassa Baviera, Alto Palatinato, Alta Franconia, Media Franconia, Bassa Franconia e Swabia ⁽¹⁶⁾.

(14) Restano ovviamente esclusi i settori di competenza esclusiva della Federazione indicati nell'art. 73 della Costituzione.

(15) Esiste infatti un'amministrazione centrale che, sebbene di dimensioni contenute rispetto ad altri sistemi federali, concorre all'attuazione di una parte delle leggi nazionali.

(16) Il *Bezirk* bavarese è un'istituzione che risale al 1806 quando la Baviera, in seguito alle conquiste napoleoniche e alla dissoluzione del *Reich* tedesco, divenne uno Stato indipendente, alleato della Francia. Le ragioni della creazione dei *Bezirke* furono quelle di aiutare il processo di unificazione e razionalizzazione amministrativa che il nuovo Stato stava conoscendo. I *Bezirke* erano infatti parte integrante dell'amministrazione dello Stato ed operavano come strutture di coordinamento delle funzioni statali sul territorio. Nel 1808 il territorio bavarese venne diviso in quindici *Bezirke* che nel 1810 si ridussero a nove e nel 1817 ad otto. Questa divisione si mantenne fino al 1945 quando, con la riorganizzazione successiva alla seconda guerra mondiale, il *Bezirk* di Palatinato venne trasformato in *Land*. Da allora i *Bezirke* sono rimasti sette.

TAB. 2.4. *Competenze proprie dei Comuni e dei circondari*

Settori	Competenze dei comuni	Competenze dei circondari
Territorio e Urbanistica	Pianificazione, regolazione, sviluppo urbano e gestione territorio	Pianificazione, regolazione e gestione del territorio sovramunicipale
Case ed Edilizia	Case popolari, controllo affitti, assistenza ai senza-dimora	Nessuna competenza
Rete stradale e viaria	Manutenzione nel territorio comunale. Per i grandi Comuni anche la costruzione di alcuni tratti stradali.	Manutenzioni e costruzioni che trascendono la capacità dei comuni
Trasporti	Trasporto municipale	Trasporti infra-municipali. Partecipazione finanziaria ai trasporti comunali.
Istruzione	Asili, scuole elementari, medie e, in parte, superiori. Scuole speciali.	Costruzione e manutenzione delle scuole. Responsabilità scuole superiori. Funzioni complementari e parascolastiche.
Attività culturali	Iniziative culturali locali. Gestione di teatri, musei, archivi, librerie, scuole d'arte e conservatori.	<i>Idem</i> (condivisa)
Attività ricreative	Gestione e manutenzione di centri sportivi, ostelli e parchi di divertimento	<i>Idem</i> (condivisa)
Ambiente	Controlli ambientali. Raccolta e smaltimento rifiuti.	<i>Idem</i> (forme consorziate)
Sanità e Salute pubblica	Servizi sanitari speciali di carattere assistenziale. Salute pubblica legata a fenomeni di inquinamento ambientale.	Strutture sanitarie locali. Salute pubblica. Informazione ed educazione della cittadinanza
Assistenza sociale	Partecipazione all'erogazione dei servizi provinciali. Alcuni servizi di sostegno per giovani e bambini.	Erogazione di tutti i servizi sociali. Gestione del volontariato e delle case di riposo.
Ordine pubblico e protezione civile	Mantenimento dell'ordine pubblico e vigilanza urbana. Pubblica sicurezza e interventi di protezione civile. Vigili del fuoco.	Pubblica sicurezza e protezione civile. Vigili del fuoco (strutture provinciali)
Lavoro ed economia	Promozione e sostegno dell'economia locale anche con strumenti fiscali. Politiche per l'occupazione.	<i>Idem</i> (condivisa)
Servizi pubblici essenziali	Erogazione dei servizi di acqua, gas ed elettricità	<i>Idem</i> (forme consorziate)
Turismo	Ufficio informazioni, attività di promozione, monitoraggio delle strutture di accoglienza	Nessuna competenza
Altro	Macelli, servizi veterinari, servizi cimiteriali	<i>Idem</i> (forme consorziate)

Fonte: Elaborato da Norton, *op. cit.*

Nel distretto regionale, come già anticipato, coincidono due amministrazioni: quella locale (*Bezirk*) e quella statale periferica (*Regierungsbezirk*).

L'ente locale *Bezirk* è governato dal Consiglio (*Bezirkstag*) che si compone di sessanta membri eletti direttamente dai cittadini ed esercita funzioni deliberative e di controllo. Al suo interno si elegge la Commissione che svolge compiti istruttori per la preparazione delle decisioni deliberate dal Consiglio. Sempre all'interno del Consiglio viene eletto il Presidente del *Bezirk* che rappresenta l'organo esecutivo ed è a capo dell'apparato amministrativo.

Nel sistema degli enti locali, i *Bezirke* si caratterizzano per avere competenze proprie molto limitate. Gli enti primari per l'erogazione dei servizi alla cittadinanza sono infatti i Comuni e la presenza di un altro ente intermedio (il circondario) riduce il margine di azione del *Bezirk*, le cui competenze afferiscono ai soli settori sociale ed educativo. In particolare, esse riguardano la gestione dei centri specializzati per i malati di mente, la tubercolosi e i mutilati di guerra e quella degli istituti speciali per i portatori di handicap. Alcune leggi statali hanno però recentemente delegato ai *Bezirke* nuove competenze relative ai settori di protezione ambientale e cultura, con particolare riferimento alla tutela delle acque e del patrimonio artistico ⁽¹⁷⁾.

Il *Regierungsbezirk* è un'articolazione periferica dell'apparato amministrativo statale e, sebbene operi sul medesimo territorio, è oggi un'entità distinta rispetto all'amministrazione del *Bezirk*. Fino al 1978 le due amministrazioni erano integrate in quanto era il *Regierungsbezirk* a svolgere le funzioni esecutive del *Bezirk*, dando attuazione alle deliberazioni del *Bezirkstag*. Nel 1978 un intervento di riforma ha invece separato gli organi rappresentativi del *Bezirk* da quelli dell'amministrazione periferica dello stato: le funzioni esecutive del *Bezirk* sono state attribuite al Presidente eletto dal *Bezirkstag* e il *Regierungsbezirk* è rimasto un apparato amministrativo che assolve alle sole funzioni statali.

(17) Cfr. J. ESTEVE I PARDO, *op. cit.*

I *Regierungsbezirke*, che dipendono dal Ministero degli Interni, esercitano le loro funzioni di coordinamento e controllo nei confronti delle strutture dell'amministrazione statale periferica, ovvero i provveditorati scolastici, i comparti di ordine pubblico, il corpo forestale e le intendenze di finanza. Il circondario (*Kreis*) nasce storicamente come articolazione periferica dell'amministrazione statale di carattere sovramunicipale. Nel corso del tempo ha però acquisito la natura di ente locale, dotato di funzioni proprie e governato da istituzioni rappresentative del territorio. Oggi nell'amministrazione del *Kreis* coesistono ancora, in forma integrata, l'anima statale e quella locale.

Gli organi di governo del circondario sono: il Consiglio (*Kreistag*), la Commissione (*Kreisausschus*) e il Presidente (*Landrat*). Il Consiglio è eletto direttamente dai cittadini e svolge funzioni deliberative e di controllo. La Commissione viene eletta all'interno del Consiglio e rappresenta l'organo decisionale per eccellenza. Mentre negli altri *Länder* la Commissione del *Kreis* opera come organo esecutivo, in Baviera essa esercita solo funzioni deliberative. Le funzioni esecutive sono invece svolte dal Presidente (*Landrat*), un organo particolare ed ambivalente che assolve al tempo stesso i compiti di amministrazione locale e statale. Il *Landrat* viene eletto dai cittadini del circondario, ma riceve nomina formale dal Ministro degli Interni del *Land*. Una volta nominato, esso opera come funzionario dell'amministrazione statale, svolgendo controlli sulle attività dei Comuni presenti nel circondario. Parallelamente, l'Ufficio del *Landrat* assolve le funzioni amministrative proprie del circondario, operando quei compiti esecutivi che non vengono svolti dalla Commissione. Il *Landrat* esprime quindi la profonda integrazione fra l'amministrazione statale e locale, e le modalità di sua investitura – elezione e successiva nomina ministeriale – rivelano tale ambivalenza. Le competenze dei circondari si dividono in proprie e delegate dallo stato. Le competenze proprie riguardano tutti i servizi di portata sovramunicipale, le funzioni complementari a quelle municipali e le attività integrative che mirano a livellare le differenze fra i diversi Comuni nell'erogazione dei servizi alla cittadinanza (tabella 2.4.).

TAB. 2.5. *La spesa pubblica degli enti locali in Baviera, in milioni di marchi e per abitante, 1996*

Settori	Comuni	Comuni senza circ.	Circondari	Distretti	Totale	per abitante
Amm.ione generale	1.851,1	1.098,3	560,9	103,8	3.614,1	301
Pubblica sicurezza	572,1	886,5	231,2	0,0	10689,8	141
Scuole	1.782,5	1.995,4	1.419,3	149,1	5.346,2	445
Ricerca e cultura	503,3	888,5	124,6	68,4	1.584,9	132
Servizi sociali e sanitari	1.542,0	3.555,1	2.160,4	4.804,1	12.061,7	1.044
Salute, sport, ricreazione	924,9	908,2	662,0	104,9	2.600,1	216
Casa, comunicazioni	3.460,9	2.024,4	831,7	62,8	6.379,8	531
Territorio	3.835,7	1.683,9	1.319,8	8,2	6.847,6	570
Sviluppo economico	2.003,5	1.376,0	55,9	24,7	3.460,1	288
Finanze	7.986,2	3.158,7	2.620,4	98,9	13.864,3	1.154
Totale	24.462,2	17.575,0	9.986,2	5.425,1	57.448,5	4.782

Fonte: Annuario Statistico della Baviera 1998.

Le competenze delegate, che non devono essere confuse con le funzioni svolte dal *Landrat* nella sua veste di funzionario dell'amministrazione statale, hanno una natura strettamente esecutiva e riguardano per lo più i settori assicurativo e creditizio, di censimento e catasto, doganale, di protezione ambientale e veterinario⁽¹⁸⁾. La delega di tali competenze da parte del *Land* deve essere accompagnata da un'adeguata copertura finanziaria. I Comuni (*Gemeiden*), come già anticipato, si classificano a seconda che appartengano o meno ad un circondario, e quelli che non sono parte di un circondario assumono anche le funzioni provinciali. Gli organi dei Comuni sono il Consiglio comunale e il sindaco. Il primo è l'organo più importante, con ampie competenze decisionali che investono anche l'apparato amministrativo. Il Sindaco invece, pur essendo eletto direttamente dai cittadini, non ha competenze decisionali proprie in quanto non esistono materie sottratte alla deliberazione consiliare. Il sindaco assolve quindi solo funzioni esecutive ed opera in stretta collaborazione con il Consiglio, il quale nei Comuni di grandi dimensioni può perfino nominare sindaci ausiliari a cui affidare le responsabilità di alcuni settori dell'amministrazione comunale⁽¹⁹⁾.

(18) Cfr. NORTON, *op. cit.*

(19) Si vedano ESTEVE I PARDO, *op. cit.*; NORTON, *op. cit.*

TAB. 2.6. *Distribuzione del pubblico impiego in Germania, 1998*

Settori	funzionari	impiegati	esecutivi	Totale	Valore %
Amministrazione federale	132.600	106.100	85.900	324.600	6,7
Ferrovie nazionali	85.200	2.300	4.200	91.700	1,9
Enti pubblici nazionali	50.900	351.500	47.000	449.300	9,2
Amm.azioni statali	1.257.000	942.400	163.700	2.363.100	48,4
Amm.azioni locali	178.800	1.024.800	444.800	1.648.500	33,8
Totale	1.704.500	2.427.100	745.600	4.877.200	100
Full-time	1.458.100	1.760.800	542.300	3.761.200	77,1
Part-time	246.500	666.300	203.300	1.116.000	22,9

Fonte: Dati dell'Ufficio federale statistico della Germania (nella categoria dei funzionari vengono ricompresi anche i magistrati).

I Comuni sono gli enti primari nell'erogazione di servizi alla cittadinanza e possono assumere tutte le funzioni che la legge non attribuisce espressamente ad altro ente. Le competenze comunali proprie si dividono in obbligatorie e volontarie. Sono obbligatori i compiti che la legge attribuisce espressamente ai Comuni; volontari quelli che non essendo stati attribuiti ad altro ente vengono assunti dal comune per necessità proprie della comunità. Le competenze proprie dei Comuni sono riportate nella tabella 2.4.

Accanto alle competenze proprie ci sono poi quelle delegate dagli enti superiori. Queste ultime devono essere accompagnate da un'adeguata copertura finanziaria, ma per esse è il comune a decidere la forma e i mezzi di esecuzione. Esse fanno per lo più riferimento ai settori agricolo, bancario, commerciale, del lavoro, delle ferrovie, delle poste e della protezione ambientale⁽²⁰⁾.

Le competenze delegate vengono spesso esercitate in forma associata. A questo riguardo, è doveroso segnalare la *Verwaltungsgemeinschaft*, un tipo di associazione comunale tipicamente bavarese che unisce quei piccoli Comuni che hanno funzioni delegate dallo stato. Una volta istituita è l'associazione a ricevere direttamente i mezzi finanziari dallo stato per lo svol-

(20) Cfr. NORTON, *op. cit.*

TAB. 2.7. *Distribuzione di impiegati pubblici in Germania ogni 10.000 abitanti, 1996*

Territorio	Governo federale	Governo statale	Governi locali
Territorio nazionale	61	233	151
Baviera	63	200	168
Baden-Württemberg	32	205	159
Berlino	67	610	-
Brandeburgo	75	223	213
Brema	67	417	-
Amburgo	64	434	-
Assia	49	215	152
Meclemburgo-Pomerania Occident.	103	284	185
Sassonia Inferiore	94	202	142
Renania -Vestfalia	51	181	146
Renania-Palatinato	92	209	114
Saarland	42	228	101
Sassonia	31	239	228
Sassonia-Anhalt	25	283	252
Schleswig-Holstein	176	204	148
Turingia	30	295	186

Fonte: Annuario Statistico di Baviera 1998.

gimento dei compiti delegati ⁽²¹⁾.

In senso più generale, le associazioni comunali esercitano solo le funzioni che i Comuni membri trasferiscono loro, funzioni che tipicamente fanno riferimento a servizi di fornitura e depurazione delle acque, bonifica, raccolta e smaltimento dei rifiuti, protezione civile, tutela ambientale, servizi culturali. Le associazioni comunali sono governate da consiglieri nominati dai Comuni associati e si avvalgono di personale amministrativo proprio. Complessivamente la spesa degli enti locali in Baviera si concentra nei settori dell'assistenza sociale e sanitaria, della scuola e delle politiche del territorio (Tab. 2.5).

2.3. *Le risorse di personale*

Nel 1998, in Germania, su una popolazione attiva di 40.262.000, 4.877.200 unità (pari al 12%) risultano lavorare nel

(21) Cfr. ESTEVE I PARDO, *op. cit.*

TAB. 2.8. *L'articolazione del pubblico impiego a livello locale in Baviera, 1996*

Enti locali	funzionari	impiegati	esecutivi	Full-time	Part-time	Totale	%
Distretti regionali	1.695	10.808	2.025	14.528	4.411	18.939	6,8
Circondari	2.949	32.726	7.643	43.318	16.492	59.810	21,1
Comuni senza circond.	18.189	48.160	28.106	94.455	18.936	113.391	40,1
Comuni con circond.	5.182	20.996	23.185	49.363	15.280	64.463	22,9
Totale	28.015	112.690	60.959	201.664	55.119	256.793	-
Associazioni comunali	1.340	13.685	4.089	19.114	6.754	25.868	9,1
Totale	29.355	126.375	65.048	220.778	61.873	282.651	100,0

Fonte: Annuario Statistico di Baviera 1998

settore pubblico, di cui però 1.116.000 a tempo parziale. Il pubblico impiego è ripartito fra i livelli di governo nel modo seguente: il 17,8 % lavora per l'amministrazione federale (di cui più o meno la metà opera presso gli apparati ministeriali mentre la parte restante presso le ferrovie e gli enti pubblici), il 48,4 % per le amministrazioni dei *Länder* e il 33,8 % per quelle degli enti locali. La maggiore concentrazione di impiegati pubblici si presenta nel territorio dell'ex Germania Est e particolarmente nei *Länder* di Turingia, Meclemburgo-Pomerania Occidentale, Sassonia e Sassonia-Anhalt, dove la distribuzione media (ogni 10.000 abitanti) risulta essere la più alta, per tutti i livelli di governo (Tab. 2.7). In Baviera, invece, la distribuzione degli impiegati pubblici è fra le più basse dei *Länder* ma il pubblico impiego è pari al 12% della forza lavoro (come a livello nazionale). Nel 1996, infatti, hanno lavorato presso pubbliche amministrazioni 680.415 persone (di cui 557.791 a tempo pieno) su una popolazione attiva di 5.744.000. In particolare, il 13% presso amministrazioni federali, il 45% presso amministrazioni statali e 42% presso amministrazioni locali. La distribuzione del pubblico impiego a livello locale si concentra nei comuni: il 40,1% presso i Comuni che non appartengono a circondari, il 23% presso quelli che operano nell'ambito di circondari e il 9% nelle associazioni comunali. Nei circondari provinciali opera invece il 21,2% degli impiegati pubblici e il 6,7% nei distretti regionali (Tab. 2.8).

TAB. 2.9. *La spesa del pubblico impiego in Baviera, in milioni di marchi, 1996*

Settori	Stato (<i>Land</i>)	Enti locali	Totale
Amministrazione generale	2.524,3	2.602,7	5.127,0
Polizia e Tribunali	3.870,8	774,4	4.645,3
Scuole	7.242,6	2.064,1	9.306,7
Scuole superiori, Università	2.376,5	-	2.376,5
Scuole Speciali	18,2	176,5	194,7
Ricerca	172,5	4,4	177,0
Cultura	339,1	505,4	844,5
Assistenza sociale	325,3	814,5	1.139,8
Salute, sport, ricreazione	192,4	571,1	764,1
Case, edilizia	285,9	1.545,4	1.831,3
Agricoltura, foreste	453,6	26,1	479,7
Industria, acque, energia	272,2	99,2	371,4
Comunicazioni	262,8	604,8	867,6
Economia	349,4	247,2	596,6
Finanze	5.690,7	1.585,3	7.276,0
Totale	24.376,7	11.621,6	35.998,3

La spesa pubblica per il personale si concentra soprattutto nei settori dell'istruzione, delle finanze, della giustizia e dell'ordine pubblico. Nel caso delle amministrazioni locali, anche nei settori di edilizia popolare e assistenza sociale.

2.4. *Le risorse finanziarie*

La finanza locale in Germania è diversamente disciplinata a seconda del tipo di ente. Mentre i distretti regionali e i circondari non hanno potere impositivo e sono quasi interamente finanziati con trasferimenti da parte del *Land* o di altri enti, i Comuni hanno potere impositivo e tributi propri. In particolare, la finanza municipale poggia su quattro tipi di entrate: 1) imposte sul patrimonio, sul reddito e sui beni di consumo; 2) tasse sui servizi erogati alla cittadinanza; 3) trasferimenti dallo Stato e dalla Federazione; 4) operazioni finanziarie (inclusa la sottoscrizione di mutui).

Il potere impositivo dei Comuni è disciplinato dalla legislazione federale, in quanto la materia fiscale è di competenza della Federazione. I Comuni partecipano all'imposta sul reddito nella misura del 15%; le imposte sul patrimonio includono quella

TAB. 2.10 *Le entrate comunali in Germania, in milioni di marchi, 1994*

Entrate	Germania Ovest	%	Germania Est	%	Totale	%
Imposte	81.200	35	5.800	10	87.000	30
Tasse	33.800	15	5.200	9	39.000	13
Trasferimenti	65.000	28	33.000	57	98.000	34
Altro	43.800	18	12.500	21	56.300	19
Interessi di credito	8.500	4	2.000	3	10.500	4
Totale	232.300	100	58.500	100	290.800	100

Fonte: Elaborato da Gabriel, *op. cit.*

sulla proprietà terriera e quella sulle attività produttive, ma il gettito di quest'ultima è solo in parte trattenuto dai Comuni e per il resto trasferito al *Land* e al governo federale.

L'incidenza delle entrate tributarie varia molto fra i Comuni dell'ex Germania Ovest e quelli dell'ex Germania Est. Mentre i primi coprono con imposte e tasse il 52% del loro fabbisogno e con trasferimenti solo il 29%, i secondi sono finanziati da trasferimenti per il 57% delle loro necessità finanziarie mentre i tributi coprono solo il 19%.

Per quanto riguarda il territorio della Baviera, nel 1998 il gettito fiscale complessivo è stato di 63.503,7 milioni di marchi di cui il 64,4 % proveniente da imposte statali, il 25,8% da imposte comunali e il 9,8 % da imposte federali. Le imposte comunali, sempre per il 1998, sono state di 16.384 milioni di marchi, di cui il 45% derivante dalla partecipazione all'imposta sul reddito, il 41% dall'imposta sulle attività produttive e il 14% dall'imposta sulla proprietà terriera ⁽²²⁾.

Il fabbisogno finanziario dei circondari provinciali è in larga misura coperto da trasferimenti statali che, da un lato, finanziano le funzioni delegate ma, dall'altro, compensano le insufficienze fiscali proprie dei circondari che, come già anticipato, non hanno potere impositivo. Le loro entrate tributarie sono costituite solo dalle tasse per l'erogazione di servizi e coprono solo il 2% circa del loro fabbisogno. Sulla base del sistema di perequazione fiscale tedesco, una parte consistente delle entrate dei circondari

(22) I dati sono estratti dall'Annuario Statistico di Baviera, 1998, 307.

TAB. 2.11. *Le entrate pubbliche in Baviera, in milioni di marchi, 1996*

Entrate	Stato	%	Enti locali	%	Associazioni comunali	%	Totale
Imposte	45.333	74,2	14.951	25,0	--		60.285
Tasse	4.185	6,9	13.226	22,1	2.043	41,8	19.453
Entrate patrimoniali	385	0,6	1.827	3,1	272	5,6	2.484
Trasferimenti	8.339	13,7	25.172	42,0	2.262	46,4	35.773
Altro	2.376	3,9	4.315	7,2	303	6,2	6.994
Mutui	424	0,7	365	0,6	--		801
Totale	61.042	100,0	59.856	100,0	4.879	100,0	126.790

Fonte: Annuario Statistico della Baviera 1998.

provinciali, pari circa al 30% nel caso della Baviera, proviene dai Comuni che hanno ingressi fiscali propri e partecipano ai tributi statali e federali. La finanza dei distretti regionali è molto simile a quella dei circondari provinciali. I trasferimenti statali coprono la quasi totalità del loro fabbisogno finanziario e ad essi, sempre in base al sistema di perequazione fiscale, si aggiungono contributi da parte dei circondari e delle municipalità che non appartengono ai circondari ⁽²³⁾.

3. *La Catalogna*

3.1. *L'articolazione del governo locale*

Il governo locale spagnolo presenta, come quello tedesco, un notevole grado di articolazione interna. La costituzione spagnola afferma che lo Stato si organizza in municipalità, Province e comunità autonome - tutti enti ai quali viene riconosciuta autonomia per la gestione dei propri interessi (art. 137) - ma contempla anche la possibilità di creare altri enti locali di dimensione sovramunicipale diversi dalla provincia, di natura associativa (art.141). Nella realtà gestionale del governo locale si è allora assistito all'emergere, accanto a Comuni e province, di una pluralità di altri enti territoriali, variamente denominati, che hanno

(23) Cfr. ESTEVE I PARDO, *op. cit.*

TAB. 3.1. *Il governo locale spagnolo, 1999*

Enti territoriali	Numero
Comunità Autonome	17
Province	53
Comuni	8.098
Enti sovramunicipali:	1.022
- Mancomunità	902
- Comarche	49
- Aree metropolitane	3
- Raggruppamenti comunali	68
Enti minori	3.074
Totale	12.264

Fonte: Ministerio de Economía y Hacienda, *Sector Público Local. Censo de Entes*, Madrid, 1999.

accresciuto l'articolazione della geografia amministrativa, secondo modalità spesso differenziate sul territorio.

In particolare, la Catalogna si è distinta rispetto alle altre Comunità Autonome (CC.AA.) per avere istituito enti locali innovativi e originali, chiamati "Comarche" (*comarcas*) che hanno rappresentato un'esperienza amministrativa di successo, recentemente avviata anche nella Comunità del Paese Basco. Complessivamente gli enti che compongono e articolano il sistema amministrativo sul territorio nazionale sono 12.264 (Tab. 3.1).

I comuni, o municipalità, sono gli enti di base dell'organizzazione amministrativa spagnola: essi erogano i principali servizi alla cittadinanza e sono governati da strutture rappresentative (il consiglio comunale e il sindaco). La mappa comunale si presenta piuttosto frammentata in quanto il 60% dei Comuni ha una popolazione inferiore a 1.000 abitanti, l'86% inferiore a 5.000 abitanti e solo il 4 % supera i 10.000 abitanti⁽²⁴⁾. È proprio tale frammentazione a giustificare la nascita di enti amministrativi sovramunicipali che si affiancano alla provincia.

La provincia spagnola è diversa dalla provincia italiana in quanto la sua natura, così come disposto dall'art.141 della costituzione, è quella di un "raggruppamento di municipalità". I

(24) Cfr. RUEDA, *El mapa local y la supramunicipalidad*, in *Informe Pi i Sunyer sobre el gobierno local en España*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 1997, pp. 741-794.

suoi organi - la deputazione e il presidente - non sono eletti dai cittadini ma sono scelti dai consigli dei Comuni che compongono la provincia. Essa opera quindi più come ente amministrativo che come ente politico e la sua funzione principale è quella di coordinare i servizi comunali. La provincia rappresenta poi l'ambito territoriale su cui esercita la propria autorità il Governatore civile – un equivalente del prefetto francese ⁽²⁵⁾ – che dipende dal Ministero degli Interni e, storicamente, ha operato come braccio operativo del centralismo spagnolo, specie quello franchista. Si tratta di un'istituzione che con il processo di decentramento e regionalizzazione ha perso inevitabilmente rilevanza, ma la sua persistenza conferma la presenza di un'amministrazione statale periferica che si contrappone a quella autonomista. Tale tensione concorre a spiegare le difficoltà incontrate dalla provincia ad operare come ente di governo locale e il proliferare di altri enti sovramunicipali, in larga misura istituiti dalle CC.AA. ⁽²⁶⁾.

Fra gli enti sovramunicipali, spicca per diffusione sul territorio la "mancomunità" (*mancomunidad*), disciplinata dalla legge statale di ordinamento locale n.7/1985. Le mancomunità sono associazioni comunali volontarie governate dalle municipalità che le compongono. Esse nascono per l'esercizio di specifiche funzioni o l'erogazione di particolari servizi di carattere sovramunicipale, quali: raccolta e smaltimento dei rifiuti, protezione civile, servizi sociali, depurazione ed erogazione dell'acqua, impianti sportivi, programmi culturali, manutenzione e costruzione

(25) Come il prefetto francese, il governatore civile coordina le direzioni provinciali dei diversi ministeri centrali, riportando ad unità l'azione dell'amministrazione statale periferica.

(26) Le difficoltà sono riconducibili anche all'estensione territoriale della provincia che si presenta troppo ampia rispetto alla frammentazione comunale e, inoltre, al quadro normativo vigente che non facilita l'assunzione di nuove funzioni da parte delle province, con particolare riferimento alla gestione economica del territorio. Sul punto, si veda BASSOLS COMA, *Las diputaciones provinciales a los diez años*, in AA.VV., *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1996, pp. 411-471 e ESTEVE I PARDO, ESTEVE I PARDO, *La experiencia provincial en Cataluña*, in AA.VV., *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, pp. 11-39, 1996.

della rete viaria, promozione del turismo ⁽²⁷⁾. Le 902 mancomunità presenti sul territorio spagnolo associano 5.957 municipalità pari al 73,5 % del totale dei comuni. Del tutto equiparabili alle mancomunità sono i “raggruppamenti comunali” che non possiedono però lo stesso grado di riconoscimento legislativo, in quanto preesistenti alla legge n. 7/1985 di istituzione e disciplina delle mancomunità.

Le aree metropolitane, previste sempre dalla legge n. 7/1985, sono simili alle mancomunità in quanto rappresentano unioni di Comuni per lo svolgimento di servizi sovramunicipali e sono a loro volta governate da un organo di rappresentanza degli enti che le compongono. Esse differiscono però dalle mancomunità in quanto, innanzitutto, non nascono dall’aggregazione di Comuni qualsiasi ma solo da quelli dei grandi agglomerati urbani; in secondo luogo, non vengono create spontaneamente dai Comuni ma sono istituite dalle Comunità Autonome. Si tratta comunque di un istituto poco diffuso: tre sono le entità metropolitane esistenti in Spagna, di cui due afferiscono all’area urbana di Barcellona (istituite dalla Generalità) e la terza a quella di Valencia ⁽²⁸⁾.

Le Comarche, come anticipato, sono un fenomeno strettamente catalano sebbene siano state di recente istituite anche nel Paese Basco. Sono state istituite con la legge catalana n.6/87 e rappresentano un’innovazione dell’ordinamento locale nel quadro nazionale. Sono enti sovramunicipali che assolvono compiti che trascendono la capacità dei singoli comuni, governate da un consiglio eletto dalle municipalità che appartengono alla comarca. Esse presentano quindi somiglianze con le province, ma da queste differiscono in quanto possiedono un territorio più circoscritto e, soprattutto, sono piena espressione del potere di ordinamento territoriale della Generalità ovvero del Governo della Comunità Autonoma di Catalogna. Mentre i confini e l’ordinamento di base delle Province sono oggetto di disciplina

(27) Per un elenco dettagliato, cfr. Ministerio de Economía y Hacienda 1999, *op. cit.*

(28) Esisteva anche l’Area Metropolitana di Madrid che però è stata inglobata nella Comunità Autonoma di Madrid. Fr. AA.VV., *Le aree metropolitane in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1994.

statale, le Comarche sono interamente disciplinate dalla Generalità quali enti integranti la sua organizzazione territoriale. Pur non essendo formalmente strutture periferiche dell'amministrazione regionale, le Comarche hanno finito per operare come se lo fossero, divenendo enti di deconcentrazione amministrativa. La maggior parte delle loro competenze sono infatti delegate dalla Generalità che le ha istituite.

Fra gli enti sovramunicipali vanno infine menzionati i consorzi che hanno una natura volontaria ma, a differenza delle mancomunità, possono essere formati da enti di natura diversa e non dalle sole municipalità. Essi vengono costituiti per interessi Comuni e sono governati dagli stessi enti che li compongono. La legislazione catalana, in difesa dell'istituto delle Comarche, dispone che le municipalità non possano partecipare a consorzi dove ci siano enti afferenti a una comarca diversa da quella a cui esse appartengono qualora la finalità del consorzio rientrino nell'area delle competenze comarcali.

Nell'ambito del territorio comunale possono poi costituirsi enti minori disciplinati dalle Comunità Autonome e spesso assoggettati, per l'approvazione dei loro atti, alle municipalità. Si tratta di enti che rappresentano nuclei di popolazione costituiti in forma separata all'interno del comune (es. quartieri, comunità rurali), governati da un proprio organo elettivo. Essi possiedono competenze molto limitate – solo quelle delegate dagli enti superiori – ma sono un fenomeno molto diffuso che concorre alla frammentazione dell'organizzazione amministrativa a livello locale (tabella 3.1). Nell'articolazione del governo locale, accanto agli enti territoriali troviamo poi gli enti funzionali che vengono creati per la gestione e l'erogazione dei servizi pubblici. La legge básica sull'ordinamento locale (la n.7/1985) riconosce infatti gli enti locali liberi di organizzare la gestione dei propri servizi, creando le strutture necessarie al proprio interno oppure istituendo enti funzionali dipendenti. Tali enti si dividono in due categorie: gli organismi autonomi e le società. I primi sono disciplinati dal diritto pubblico e possono avere una natura amministrativa oppure economica a seconda del servizio gestito. Le società invece hanno sempre una natura economica e sono disci-

TAB. 3.2. *L'articolazione del governo locale in Catalogna, 1998*

Enti territoriali	Numero	Enti funzionali	Numero
Province	4	Organismi autonomi	25
		Società	5
Comarche	41	Organismi autonomi	26
		Società	12
Mancomunità	88	Organismi autonomi	3
		Società	1
Entità metropolitane	2	Organismi autonomi	1
		Società	5
Consorzi	67	Organismi autonomi	-
		Società	-
Comuni	946	Organismi autonomi	552
		Società	169
Enti minori	50	Organismi autonomi	-
		Società	-
Totale	1.198	Totale	799

Fonte: Martínez-Alonso i Camps J., *L'organització territorial i els governs locals de Catalunya*, in M. Caminal Badia, J. Matas Dalmasas (a cura di), *El sistema polític de Catalunya*, Tecnos, Madrid, 1998, 330.

plinate dal diritto privato. Si tratta per lo più di società per azioni, di cui gli enti locali possiedono una quota azionaria maggioritaria.

Per quanto riguarda più specificatamente il governo locale catalano, oltre alla particolarità delle Comarche, è da segnalare l'elevato numero di municipalità (Tab. 3.2.). La Catalogna è infatti la Comunità Autonoma con la maggiore concentrazione di comuni, con riferimento sia al numero che alla loro ridotta dimensione territoriale⁽²⁹⁾. Il quadro che ne deriva è quello di una complessa articolazione e di un notevole grado di frammentazione locale. Il numero di Comuni catalani associati in mancomunità è di 433, pari al 45% del numero totale. Si tratta di un valore molto basso in relazione al dato nazionale (73,5%). L'istituzione delle Comarche ha infatti notevolmente ridimensionato, e sostituito, l'associazionismo comunale. Le dimensioni

(29) Fra le Comunità Autonome la Catalogna è seconda solo alla Castiglia-Leone per il numero di municipi (tenendo presente che la Castiglia-Leone è la Comunità di maggiore estensione geografica, pari al triplo di quella della Catalogna) ed è agli ultimi posti (seguita solo dal Paese Basco e dalla Rioca) per la superficie media dei propri comuni. Cfr. RUEDA, *op. cit.*

TAB. 3.3. *Distribuzione della spesa pubblica spagnola, in % sul totale*

Livelli di governo	1981	1990	1996
Governo centrale	87,3	65,8	62,6
Comunità Autonome	3,0	20,2	24,7
Enti Locali	9,7	14,0	12,7
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: MAP, *Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 1996*, Madrid, 1997.

demografiche dei Comuni catalani sono invece piuttosto in sintonia con i dati nazionali: l'84,3% dei Comuni ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e solo il 9,5% superiore ai 10.000 ⁽³⁰⁾.

3.2. *La ripartizione delle competenze*

A differenza dei sistemi federali, dove sono le entità federate (stati, Regioni o Province a seconda delle denominazioni) ad avere potere di ordinamento locale, in Spagna le Comunità Autonome condividono questa competenza con lo Stato centrale. La costituzione attribuisce allo Stato il potere di ordinamento su tutte le amministrazioni pubbliche e la competenza in materia di confini provinciali, sistema elettorale e finanza locale. Ferme restando tali disposizioni generali e negli spazi lasciati dalle leggi statali che ne conseguono, fra cui la già citata legge n.7/1985 di disciplina delle competenze minime e del funzionamento generale degli enti locali, le CC.AA. hanno competenza di ordinamento locale.

In particolare, lo Statuto di Catalogna (art.9) inserisce l'ordinamento locale fra le competenze esclusive della Generalità ⁽³¹⁾ e per la sua disciplina il Parlamento catalano ha proceduto all'approvazione di ben quattro leggi: 1) la l. 5/87 che definisce le competenze delle province; 2) la l. 6/87 che istituisce le Comarche; 3) la l. 7/87 che estingue la preesistente Area Me-

(30) Cfr. MARTÍNEZ-ALONSO I CAMPS, *op.cit.*; RUEDA, *op. cit.*

(31) Una sentenza del Tribunale costituzionale del luglio 1981 ha comunque ribadito la competenza statale per la definizione delle leggi di base dell'ordinamento degli enti locali, così come disposto dalla costituzione. Cfr. RUEDA, *op. cit.*, 784.

TAB. 3.4. *Le competenze dei comuni*

	Competenze obbligatorie	Altre competenze proprie
Tutti i comuni	Controllo alimenti Erogazione dell'acqua Fognature Igiene urbana Illuminazione pubblica Raccolta rifiuti Pavimentazione strade Servizi cimiteriali	Attività ricreative Iniziative culturali Partecipazione a programmi scolastici Promozione del turismo Regolazione del traffico Salute pubblica Sicurezza pubblica Tutela patrimonio storico ed artistico Urbanistica
Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti	Biblioteche pubbliche Fiere e mercati Parchi e giardini Smaltimento rifiuti	
Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti	Impianti sportivi Protezione civile Servizi sociali	
Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti	Protezione ambientale Trasporti urbani	

Fonte: ESCOLA M., GONZALEZ R., *Elements de govern local*, Universitat Internacional de Catalunya, Barcelona, 1999, p. 30.

tropolitana (la Cooperazione Metropolitana di Barcellona) e distribuisce le sue competenze fra le comarca dell'area urbana e le due nuove Entità metropolitane istituite dalla legge stessa (l'Ente dei trasporti e dei servizi idraulici e quello dello smaltimento di rifiuti); 4) la l. 8/87 di regolazione generale del regime giuridico locale. Il quadro legislativo che, complessivamente, regola le competenze degli enti locali appare quindi piuttosto disordinato e la complessa articolazione dell'amministrazione locale non ne facilita la chiarificazione.

Alle leggi statali e regionali sull'ordinamento locale occorre infatti aggiungere la legislazione settoriale emanata sia dallo Stato che dalle CC.AA., la quale concorre a completare il quadro

TAB. 3.5. *Le competenze delle Comarche*

Tipo	Settori
Competenze minime	Coordinamento dei servizi comunali Cooperazione e assistenza ai comuni Funzioni di supplenza dei servizi comunali
Competenze proprie	Ambiente Sanità e salute pubblica Servizi sociali Sport e cultura Territorio e urbanistica
Competenze delegate	Collaborazione alle politiche della Generalità in diversi settori di intervento

Fonte: ESCOLÁ – GONZÁLEZ, op. cit. 36.

delle competenze proprie e delegate degli enti locali.

Nel corso degli anni, il carico competenziale degli enti locali ha conosciuto notevole variazione. Mentre negli anni '80, il processo di decentramento alle Comunità Autonome ha interessato anche gli enti locali che hanno visto accrescere le loro competenze, negli anni '90 il *trend* è stato negativo: mentre ha proseguito il decentramento di competenze alle CC.AA., si è assistito ad un contenimento del carico competenziale degli enti locali, con una progressiva riduzione della quota di spesa pubblica amministrata dal governo locale (Tab. 3.3). Così come disposto dalla legge statale n. 7/1985 (artt. 7, 25), le competenze comunali si dividono in proprie e delegate. Le competenze proprie sono esercitate in regime di autonomia, mentre quelle delegate riguardano settori o politiche che sono di interesse di un ente superiore (Stato o Comunità Autonoma). Fra le competenze proprie, alcune sono obbligatorie in quanto necessarie per garantire servizi minimi alla cittadinanza, con variazioni che dipendono dalle dimensioni del comune (tab. 3.4). I Comuni catalani, nell'esercizio delle loro funzioni, amministrano una quota significativa di spesa pubblica, che nel 1997 è stata di 747.797 milioni di *pesetas*, un valore pari al 27% circa della spesa pubblica complessiva degli enti territoriali e al 40% della spesa regionale (tab. 4.5) ⁽³²⁾.

(32) I dati derivano dall'Annuario Statistico di Catalogna 1999, 504.

TAB. 3.6. *Le competenze della Generalità*

Tipo	Settori	
Competenze esclusive	Archivi, biblioteche, musei, conservatori	Ordinamento locale
	Assistenza sociale	Ordinamento territoriale e urbanistica
	Camere di commercio	Patrimonio artistico, storico e monumentale
	Collegi professionali	Pesca e artigianato
	Cultura	Polizia (corpo autonomo)
	Diritto civile catalano	Protezione paesaggio
	Farmacie	Pubblicità e spettacolo
	Fondazioni e associazioni	Servizi idraulici ed erogazione di energia
	Igiene	Sport
	Istituzioni di auto-governo	Trasporti, porti e aeroporti
	Lingua	Turismo
Competenze condivise	Opere pubbliche	Tutela dei minori
	Agricoltura	Radio, televisione, media
	Commercio e consumo	Settore ittico
	Giustizia	Sanità e previdenza sociale
	Istruzione (scuole e università)	Settore creditizio
	Miniere e settore energetico	Sviluppo economico
Competenze esecutive	Protezione ambientale	
	Carceri	Lavoro
	Diritti d'autore	Musei, archivi e biblioteche statali
	Fiere internazionali	Trasporto merci

Fonte: Dati della Generalità di Catalogna.

Le competenze delle Comarche, così come disciplinate dalla legge catalana n.6/1987, sono di tre tipi: *a)* le competenze obbligatorie; *b)* le competenze settoriali proprie; *c)* le competenze delegate dalla Generalità.

Le competenze obbligatorie riguardano la funzione primaria delle Comarche ovvero stimolare la cooperazione fra le municipalità, attraverso il coordinamento, la supplenza e l'integrazione dei servizi municipali.

Tali attività sono guidate da un "Programma di azione" che i consigli comarcali approvano ogni anno, i cui contenuti variano a seconda delle richieste e delle caratteristiche dei Comuni che compongono la comarca. Le competenze settoriali rinviano invece a leggi specifiche del Parlamento catalano che attribuiscono compiti propri alle Comarche, principalmente nei settori

TAB. 3.7. *La spesa pubblica della Generalità, 1999*

Settori	Milioni di pesetas	%
Agricoltura e pesca	24.215,0	1,2
Cultura	30.792,4	1,6
Enti locali	230.218,2	12,0
Finanze	5.589,4	0,3
Giustizia	57.325,4	3,0
Governo	57.048,4	3,0
Indebitamento e Mutui	139.395,2	7,3
Industria, commercio, turismo	19.158,3	1,0
Istruzione	360.599,2	18,9
Lavoro	30.895,0	1,6
Organi consultivi vari	1.191,5	0,1
Parlamento	3.819,8	0,2
Presidenza	99.803,2	5,2
Protezione ambientale	9.621,8	0,5
Sanità e Previdenza	678.179,1	35,5
Spese varie	7.719,7	0,4
Territorio e opere pubbliche	103.156,4	5,4
Welfare	52.703,4	2,7
Totale	1.911.437,1	100,0

Fonte: Anuario Statistico di Catalogna 1999, 485.

di urbanistica, sanità, salute pubblica, servizi sociali, ambiente, cultura e sport ⁽³³⁾. Infine, per quanto riguarda le competenze delegate, la Generalità ha affidato alle Comarche la gestione di biblioteche, musei, servizi sociali e scolastici di sua competenza.

La spesa complessiva delle Comarche nel 1997 è stata di 29.958 milioni di *pesetas* ⁽³⁴⁾, di gran lunga inferiore a quella dei Comuni (ne rappresenta appena il 4%), ma comunque relativa ai servizi municipali.

La legge statale di ordinamento locale (l. 7/1985, art. 36) attribuisce alle Province le seguenti funzioni: *a)* il coordinamento dei servizi municipali; *b)* l'assistenza giuridica, economica e tecnica alle municipalità, specialmente a quelle di minore capacità gestionale; *c)* la prestazione di servizi sovramunicipali; *d)* l'impulso e la promozione degli interessi provinciali.

(33) Cfr. RUEDA, *op. cit.*, 786.

(34) Il dato è ricavato dall'Anuario Statistico di Catalogna 1999, 503.

In Catalogna le Province concentrano le proprie competenze nei settori della sanità, della cultura e dell'assistenza sociale. In particolare, esse gestiscono le case di riposo e gli istituti di igiene mentale. Alcune leggi settoriali hanno poi delegato loro competenze in materia di agricoltura, cultura, politiche giovanili e sport⁽³⁵⁾. La spesa complessiva delle quattro Province catalane nel 1998 è stata di 101.756 milioni di *pesetas*, di cui il 71% della sola provincia di Barcellona⁽³⁶⁾.

La classificazione delle competenze della Generalità sulla base dello Statuto di Catalogna può alimentare malintesi per ovviare i quali sono necessarie alcune precisazioni. È infatti possibile comprendere la categoria delle competenze "esclusive" solo rinunciando all'accezione più pura del termine.

Nell'ambito delle competenze cosiddette esclusive la Generalità può infatti esercitare pienamente il proprio potere legislativo fermo restando però il rispetto di alcune leggi statali di disciplina generale.

Diverso il caso delle competenze "condivise", per le quali il potere legislativo della Generalità viene impiegato per sviluppare o integrare la legislazione statale settoriale.

Nelle competenze "esecutive", infine, la Generalità non impiega il proprio potere legislativo, ma assume un ruolo di mero esecutore, limitandosi a dare attuazione alla legislazione statale. Simili distinzioni, indubbiamente utili a scopi analitici, tendono però a sfumare nella complessa realtà dei processi di formulazione e implementazione delle politiche pubbliche, dove le competenze e le forme dell'intervento pubblico statale e regionale finiscono spesso per confondersi fra loro.

Posta tale classificazione formale, è doveroso sottolineare che le competenze autonome più significative della Generalità riguardano: l'istituzione di un corpo autonomo di polizia, l'autonomia in materia linguistica, le politiche di sviluppo del

(35) Cfr. ESCOLÁ E GONZÁLEZ, *op. cit.*; ESTEVE I PARDO, 1996, *op. cit.*

(36) Il dato è ricavato dall'Annuario Statistico di Catalogna 1999, 497. E' da tenere presente che la popolazione complessiva residente in Catalogna è di 6.090.040 abitanti, di cui il 76% si concentra nella provincia di Barcellona. Ciò concorre a giustificare la differenza del dato di spesa rispetto alle Comarche.

TAB. 3.8. *Distribuzione del pubblico impiego in Spagna, 1998*

Settori	Numero di effettivi	%
Amministrazione statale	886.037	42,3
- amm. zione generale ⁽¹⁾	595.579	28,4
- pubblica sicurezza	122.111	5,8
- forze armate	85.984	4,1
- amm. zione giudiziaria	22.694	1,1
- enti pubblici economici	59.669	2,9
Comunità Autonome ⁽¹⁾	677.160	32,3
Enti Locali	440.972	21,1
Università ⁽¹⁾	89.874	4,3
Totale	2.094.043	100,0

Fonte: MAP, *op. cit.*, 1998.

territorio, quelle di istruzione scolastica e universitaria, la gestione delle strutture sanitarie pubbliche, le competenze in materia di *mass-media* e amministrazione della giustizia (Tab. 3.6).

Simili attribuzioni, per il loro valore politico ed istituzionale, nonché di incidenza sulla spesa pubblica (che si concentra principalmente nei settori dell'istruzione e della sanità), esprimono un grado elevato di autogoverno della Catalogna ⁽³⁷⁾.

Nell'esercizio delle sue competenze la Generalità si avvale di numerosi enti funzionali, 51 organismi autonomi e 24 società. La spesa complessiva degli organismi autonomi, operativi per lo più nel settore sociale e in quello sanitario, nel 1999 è stata di 1.078.467,4 milioni di *pesetas*, mentre quella di stretta competenza della Generalità è stata di 1.911.437,1 milioni di *pesetas* (Tab. 3.7) ⁽³⁸⁾.

(37) Si veda VERNET I LLOBET, *L'autonomia i les competències de la Generalità*, in CAMINAL BADIA E MATAS DALMASES (a cura di), *op. cit.*, pp. 231-248.

(38) I dati provengono dall'Annuario Statistico di Catalogna 1999, 489.

TAB. 3.9. *Distribuzione territoriale del pubblico impiego, 1998*

	Ammin.zione statale	Ammin.zione regionale	Ammin.zione locale	Università	Totale
Andalusia	39.550	183.226	87.226	16.243	327.157
Aragona	34.760	8.895	11.495	3.546	58.696
Asturia	28.334	6.274	10.377	2.747	47.732
C. Valenziana	18.458	102.806	45.847	8.639	175.750
Cantabria	14.547	3.251	4.572	1.496	23.866
Castiglia Leone	72.161	21.626	27.112	7.685	128.584
Castiglia Mancia	46.315	12.059	29.950	1.854	90.178
Catalogna	24.085	106.126	57.937	6.710	194.858
Estremadura	29.373	10.725	19.210	1.860	61.168
Galizia	15.119	67.253	21.402	5.528	109.302
Isole Baleari	9.958	3.651	7.759	925	22.293
Isole Canarie	8.500	47.788	22.773	4.278	83.339
Madrid	193.249	27.054	54.694	21.349	296.346
Murcia	31.029	7.342	13.047	2.636	54.054
Navarra	2.058	18.730	3.060	894	24.742
Paese Basco	8.300	46.033	19.332	2.831	76.496
Rioca	7.118	2.244	2.116	532	12.010
Ceuta e Melilla	5.985	1.665	2.563	121	10.334
Esterio	6.680	--	--	--	6.680
Totale	595.579	677.160	440.972	89.874	1.803.585

Fonte: MAP, 1998, *op. cit.*, 40. I dati relativi all'amministrazione statale non comprendono i Corpi di pubblica sicurezza, l'Amministrazione giudiziaria, le Forze armate e gli Enti pubblici. Quelli relativi alle amministrazioni regionali non comprendono il personale impiegato nelle società controllate o dipendenti dalle Cc.AA. e quello addetto ai Corpi autonomi di polizia.

3.3. *Le risorse di personale*

Il numero di impiegati pubblici in Spagna nel 1998 è di 2.094.043, pari al 16 % della popolazione attiva (13.051.740 unità). La distribuzione del pubblico impiego fra le diverse amministrazioni territoriali vede una concentrazione del 42,3% a livello statale, del 36,6% a livello regionale e del 21,1% a livello locale (Tab. 3.8). La maggiore concentrazione di impiegati pubblici sul territorio si ha nella Comunità di Andalusia, con particolare riferimento al personale dell'amministrazione regionale, seguita dalla Comunità di Madrid dove si raccoglie buona parte del personale dell'amministrazione centrale (Tab. 3.9). La Ca-

TAB. 3.10. *La spesa per il pubblico impiego in Catalogna, 1997*

Amministrazioni	Milioni di pesetas	%
Generalità	320.490	55,4
Province	28.223	4,9
Comarche	4.980	0,8
Comuni	224.689	38,9
Totale	578.382	100,0

Fonte: Annuario Statistico di Catalogna 1999.

atalogna possiede un numero di impiegati pubblici piuttosto elevato rispetto alle altre CC.AA. (la terza dopo Madrid e Andalusia), che però rappresenta solo il 9% della sua popolazione attiva. Nel 1998 gli addetti alle pubbliche amministrazioni sono infatti stati 204.616 su una forza lavoro complessiva di 2.312.700⁽³⁹⁾. Il personale della Generalità deriva in buona misura dalle amministrazioni precedentemente gestite dallo stato centrale (Tab. 3.11) e rappresenta oltre il 50% del pubblico impiego catalano, incidendo sulla spesa complessiva in modo proporzionale (Tab. 3.10). Fra gli enti locali, sono i Comuni ad assorbire la maggior parte del pubblico impiego: l'84,7% con un'equivalente incidenza della spesa complessiva (Tab. 3.10 e 3.12).

3.4. *Le risorse finanziarie*

Il consolidamento dello Stato delle Autonomie vede nel regime fiscale uno dei punti di maggiore debolezza in quanto, sotto il profilo finanziario, le CC.AA. sono ancora lontane dall'autonomia e largamente finanziate da trasferimenti del governo centrale. Il divario fra il decentramento politico e quello fiscale si è progressivamente accentuato, determinando una situazione di forte dipendenza finanziaria e incrinando l'autonomia decisionale delle CC.AA. La distribuzione territoriale delle entrate tributarie, a differenza di quella della spesa

(39) Il dato differisce da quello della tabella 3.9 in quanto inclusivo, per la Catalogna, degli addetti dell'amministrazione giudiziaria (5.243 unità), trasferiti dall'amministrazione statale a quella catalana con il decreto regio n. 441/1997, e quelli del Corpo autonomo di polizia (4.515 unità) istituito dalla Generalità.

TAB. 3.11. *L'articolazione del personale della Generalità, 1993*

Categorie	Numero	%
Funzionari	17.184	15,8
Esecutivi	12.725	11,6
Docenti e insegnanti	43.284	39,6
Personale ex-statale	31.145	28,5
Altro	4.941	4,5
Totale	109.279	100,0

Fonte: Ysàs, Treball, treballadors. Sindacalisme en l'administració pública a Catalunya 1936, 1996, Columna, Barcellona 1998, 249.

TAB. 3.12. *Il personale degli enti locali in Catalogna, 1992*

Enti	Funzionari	Esecutivi	Staff	Totale	%
Comuni	24.932	14.843	630	40.405	84,7
- oltre 20.000 abitanti	18.886	8.222	261	27.369	57,4
- fra 5.000 e 20.000 ab.	3.733	3.553	127	7.413	15,5
- meno di 5.000 ab.	2.313	3.068	242	5.623	11,8
Comarche	213	375	69	657	1,4
Province	4.965	1.629	32	6.626	13,9
Totale	30.110	16.847	731	47.688	100,0

Fonte: Generalitat de Catalunya, *Inventari d'Ens Locals*, 1994.

pubblica, mostra valori molto vicini alla media dei sistemi unitari e lontani da quelli dei sistemi federali, come mostrato dalle tabelle 3.13 e 3.14 ⁽⁴⁰⁾.

Le risorse finanziarie delle CC.AA. si dividono in tre categorie: *a)* le entrate proprie, che comprendono i tributi propri, i tributi ceduti dallo Stato, le tasse e gli altri ingressi patrimoniali ⁽⁴¹⁾; *b)* i trasferimenti statali; *c)* le operazioni finanziarie (inclusa la sottoscrizione di mutui). Per quanto riguarda la Catalogna (Tab. 3.15), essa ha progressivamente aumentato il proprio grado di autonomia fiscale, grazie soprattutto alla riforma del 1996 con la quale lo Stato le ha ceduto una quota dell'imposta sul

(40) I sistemi unitari a cui fanno riferimento le tabelle che seguono sono Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Finlandia, Olanda, Norvegia e Svezia. I sistemi federali invece Austria, Canada, Germania, Stati Uniti e Svizzera.

(41) I tributi propri sono espressione piena dell'autonomia e della capacità impositiva delle CC.AA., le quali esercitano la propria potestà relativamente alla definizione degli elementi impositivi della contribuzione. I tributi ceduti, invece, sono disciplinati dal governo centrale, il quale ne cede la riscossione e la gestione alle CC.AA.

TAB. 3.13. *Distribuzione delle entrate tributarie, 1994, % sul totale*

Livelli di governo	Media paesi federali	Media paesi unitari	Spagna
Centrale	66	84	85
Intermedio	22	--	5
Locale	12	16	10
Totale	100	100	100

Fonte: Government Finance Statistics Yearbook 1994; Bosch Roca, *La financiación*, in *Informe Pi i Sunyer sobre el gobierno local en España*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcellona 1997, 714.

TAB. 3.14. *Distribuzione della spesa pubblica, % sul totale*

Livelli di governo	Media paesi federali	Media paesi unitari	Spagna 1994	Spagna 1997
Centrale	55	66	67	60
Intermedio	25	--	21	28
Locale	20	34	12	12
Totale	100	100	100	100

Fonte: Government Finance Statistics Yearbook 1994; Bosch Roca, 1997, *op. cit.*, 667.

reddito IRPEF, quota che per il 1997 è stata del 15%, ma che a partire dal 1998 è salita al 30%⁽⁴²⁾.

Si tratta comunque di valori ancora lontani dall'autonomia fiscale che, sebbene con notevoli variazioni da caso a caso, caratterizza i sistemi federali⁽⁴³⁾.

Secondo quanto disposto dalla legge statale n. 39/1988 che disciplina il sistema di finanza locale, anche i comuni, oltre alle CC.AA., possiedono potere impositivo. Le risorse finanziarie comunali sono di tre tipi: 1) le imposte, che si classificano in obbligatorie (imposte sui beni immobili, sulle attività economiche e sui veicoli da trazione) e volontarie (sul valore del terreno urbano e sulle costruzioni); 2) le tasse per la prestazione di servizi ed analoghi proventi legati all'impiego del patrimonio pubblico e all'applicazione di multe e sanzioni; 3) i trasferimenti da

(42) Solo le poche CC.AA., fra cui la Catalogna, con competenza nel settore dell'istruzione hanno diritto alla cessione del 30% dell'IRPEF. Per le altre la quota è del 15%.

(43) Per un'analisi comparata sul punto, si veda D. FAUSTO e F. PICA (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 2000.

TAB. 3.15. *Le risorse finanziarie della Generalità, in milioni di pesetas e % sul totale*

Entrate	1987	%	1997	%
Tributi propri	7.100	1,5	14.340	0,9
Tributi ceduti	51.350	10,6	428.702	25,4
Tasse	6.666	1,4	9.392	0,6
Altro	1.400	0,3	13.339	0,8
Totale	66.516	13,7	465.773	27,6
entrate proprie				
Trasferimenti statali	403.311	83,2	1.141.371	67,7
Operazioni finanziarie	15.000	3,0	78.272	4,6
Totale	484.827	100,0	1.685.416	100,0

Fonte: VILALTA I FERRER, *El finançament de la hisenda autonòmica i local a Catalunya*, in CAMINAL BADIA e MATAS DALMASES (a cura di), *El sistema polític de Catalunya*, Tecnos, Madrid, 1998, 374.

parte dello Stato e delle Comunità Autonome. A tali fonti di finanziamento si aggiunge poi quella derivante dalle operazioni finanziarie (contrazione di mutui o investimenti).

Mediante le entrate comunali proprie (imposte, tasse ed altro) superano il 50% del totale, mentre il fabbisogno finanziario coperto con trasferimenti si aggira intorno al 40%. Allo stato attuale i Comuni possiedono quindi un grado di autonomia fiscale superiore a quello delle C.C.AA. (44).

Per quanto riguarda i Comuni catalani, le risorse finanziarie proprie sono state pari al 56,1% nel 1993 e al 60,4% nel 1997, tutti valori in sintonia con il dato nazionale (Tab. 3.16). Delle entrate tributarie comunali il 51% deriva dall'imposta sui beni immobili (che da sola copre circa il 17% del fabbisogno municipale), il 27% dall'imposta sulle attività economiche, il 14% da quella sui veicoli e il restante 8% dalle imposte volontarie. I trasferimenti derivano per il 77% dallo Stato, il 14% dalla Generalità e la parte restante (il 9%) da enti e istituzioni varie.

Fra i trasferimenti della Generalità, merita menzione il Fondo di Cooperazione Locale che nel 1997 ha distribuito quattro mi-

(44) Cfr. BOSCH ROCA, 1997, *op. cit.*

TAB. 3.16. *Le risorse finanziarie dei Comuni catalani, in milioni di pesetas*

Entrate	1993	%	1997	%
Imposte	214.969	35,7	285.973	38,1
Tasse	99.727	16,6	137.660	18,3
Altro	22.889	3,8	29.791	4,0
Tot. entrate proprie	337.587	56,1	453.424	60,4
Trasferimenti	192.364	32,0	236.984	31,6
Operaz. finanziarie	71.351	11,9	60.191	8,0
Totale	601.303	100,0	750.600	100,0

Fonte: VILALTA I FERRER, *op. cit.*, p. 390; Annuario Statistico di Catalogna 1999, p. 504.

TAB. 3.17. *Le risorse finanziarie delle Province spagnole, in milioni di peseta, 1994*

Entrate	Regime comune	%	Regime speciale	%
Imposte	74.705	12,7	684.608	85,7
Tasse e altre entrate proprie	69.807	11,9	22.941	2,9
Trasferimenti	429.016	73,1	74.949	9,4
Altro	13.548	2,3	15.697	1,9
Totale	13.548	100,0	798.195	100,0

Fonte: BOSCH ROCA, 1997, *op. cit.*, p. 687

liardi di *pesetas* ai Comuni catalani in proporzione alle loro dimensioni demografiche.

La struttura della finanza provinciale è simile a quella municipale sebbene il potere impositivo delle Province sia molto contenuto, limitato solo ad aliquote addizionali sulle imposte comunali. Le Province sono quindi meno autonome e più dipendenti, per il loro fabbisogno finanziario, dai trasferimenti statali e regionali.

A tale riguardo è però doverosa la distinzione fra le Province di regime comune (ordinario) e quelle di regime speciale (Tab. 3.17). Queste ultime, che sono solo quelle delle Comunità basche (Paese Basco e Navarra), godono di una forma piena di autonomia fiscale, denominato "sistema forale". Tale sistema, di lontane origini storiche, poggia su un patto fra le Comunità basche e il governo centrale attraverso il quale alle Comunità

TAB. 3.18. *Le risorse finanziarie delle Province catalane, in milioni di pesetas, 1997*

Entrate	Barcelona	Girona	Leida	Tarragona	Totale	%
Imposte	7.643,7	560,0	460,0	550,0	9.213,7	9,0
Tasse	2.395,3	303,2	126,6	295,4	3.120,4	3,0
Patrimoniali	626,5	49,0	182,3	228,5	1.086,3	1,0
Trasferimenti	54.806,6	8.063,8	6.235,0	9.280,3	78.385,8	77,0
Operazioni Finanziarie	7.190,6	1.393,7	1.093,9	271,9	9.950,1	10,0
Totale	72.662,9	10.369,7	8.097,8	10.626,0	101.756,4	100,0

Fonte: Anuario Statistico di Catalogna 1999, p. 497.

TAB. 3.19. *Le risorse finanziarie delle Comarche catalane, 1997*

Entrate	milioni di pesetas	%
Imposte	--	
Tasse	1.431	4,8
Altro	318	1,0
Trasferimenti	27.809	92,1
Operaz. finanziarie	651	2,1
Totale	30.209	100,0

Fonte: Anuario Statistico di Catalogna 1999, p. 503.

viene ceduto tutto il potere impositivo: esse disciplinano, riscuotono e gestiscono, per mezzo delle province, la totalità dei tributi. Attraverso i tributi esse finanziano non solo i servizi regionali e provinciali ma anche quelli di titolarità statale, per i quali trasferiscono risorse finanziarie allo Stato⁽⁴⁵⁾.

Per quanto riguarda le quattro Province catalane, la fonte principale di finanziamento è rappresentata dai trasferimenti statali che nel 1997 hanno coperto mediamente il 77% del loro fabbisogno. La parte restante viene finanziata con le tasse per i servizi erogati, la maggiorazione provinciale dell'imposta co-

(45) Al Governo centrale viene data una quota dei tributi riscossi, il cosiddetto "cupo", che copre la parte relativa alle spese generali dello Stato per il territorio basco. Cfr. BOSCH ROCA, *La hacienda pública autonómica*, in *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1993*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1994, pp. 544-556; CASTELLS, *Algunas reflexiones sobre l'Estado de las Autonomias y financiación autonómica*, in *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1993*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1994, pp. 611-629.

TAB. 4.1. *Dati generali*

Paesi e regioni	Superficie kmq	%	Popolazione	%	Abitanti per kmq
Germania	355.837	100,0	82.037.000	100,0	230
Baviera	70.554	19,8	12.044.000	14,6	170
Spagna	504.750	100,0	39.853.000	100,0	79
Catalogna	32.113	6,4	6.147.600	15,4	191
Italia	301.249	100,0	56.778.000	100,0	188
Emilia-Romagna	22.123	7,3	3.909.500	6,9	176

Fonte: Annuario Statistico di Baviera 1998; Annuario Statistico di Catalogna 1999; Statistiche della Regione Emilia-Romagna, 1999.

munale sulle attività economiche e le operazioni finanziarie. La provincia di Barcellona, più densamente popolata, presenta tributi propri di incidenza superiore (Tab. 3.18).

Le Comarche, così come disciplinato dalla normativa sulla finanza locale, non possiedono potere impositivo, ma possono stabilire tasse per i servizi erogati, così come fissare contributi da parte dei Comuni che le compongono. Le Comarche catalane sono finanziate per il 92% del loro fabbisogno da trasferimenti della Generalità, che provengono dal già citato fondo Fondo di Cooperazione Locale e da sovvenzioni europee. Le tasse, le contribuzioni speciali per i servizi erogati e le entrate patrimoniali coprono il 6% del fabbisogno, mentre la parte restante (pari al 2%) è finanziata attraverso operazioni finanziarie (Tab. 3.19).

Per quanto riguarda le Mancomunità, queste a differenza delle Comarche, finanziano le loro attività solo con le tasse e le contribuzioni comunali e non ricevono trasferimenti da parte degli enti territoriali superiori.

4. *Una comparazione*

Le tabelle che seguono sintetizzano i principali dati raccolti e consentono il confronto diretto fra i tre sistemi federo-regionali. Sono infatti comprensive anche dei dati relativi alla Regione Emilia-Romagna, le cui caratteristiche istituzionali non sono state analizzate nel dettaglio nei paragrafi precedenti in quanto

TAB. 4.2. *L'articolazione del governo locale, quadro nazionale*

Enti territoriali	Germania	Spagna	Italia
<i>Länder</i> , Comunità Autonome, Regioni	16	17	20
Distretti regionali	29	-	-
Province o circondari provinciali	329	53	100
Comuni	14.824	8.098	8.099
Enti e associazioni sovramunicipali	1.035	1.022	339
Enti minori (sottomunicipali)	-	3.074	-
Totale	16.233	12.264	8.558

Fonte: GABRIEL, *op. cit.*; NORTON, *op. cit.*; ROTELLI, *op. cit.*

TAB. 4.3. *L'articolazione del governo locale, quadro regionale*

Enti locali	Baviera	Catalogna	Emilia-Romagna
Distretti regionali	7	-	-
Province o circondari provinciali	71	4	9
Comuni	2.056	946	341
Enti e associaz. sovracomunali	325	198	17
Enti minori (sottomunicipali)	-	50	-
Totale	2.459	1.198	367

Fonte: Elaborato da GABRIEL, *op. cit.*; MARTÍNEZ-ALONSO I CAMPS, *op. cit.*; NORTON, *op. cit.*

in larga misura note ai lettori. Le dimensioni della comparazione sono le stesse impiegate nell'analisi dei casi: 1) il numero e la natura degli enti di governo territoriale; 2) la ripartizione delle competenze; 3) le risorse di personale; 4) le risorse finanziarie.

4.1. *L'articolazione del governo locale*

La comparazione sul numero e la natura degli enti di governo territoriale mostra due dati significativi. Innanzitutto, il forte associazionismo comunale che, pur nelle sue diverse forme, caratterizza tanto il caso tedesco/bavarese quanto quello spagnolo/catalano, a cui si contrappone il debole associazionismo del caso italiano/emiliano. Si tratta di una differenza che può essere

TAB. 4.4. *La spesa pubblica regionale, in % sul totale*

	Baviera 1997	Catalogna 1999	Emilia-Romagna 1999
Amm.zione generale, giustizia e ordine pubblico	14,0	11,9	5,0
Istruzione, ricerca, cultura	30,2	20,5	4,3
Sanità, servizi sociali, sport	10,0	38,3	58,3
Urbanistica, edilizia, trasporti, opere pubbliche, energia	13,5	5,4	9,7
Ambiente, agricoltura, pesca	3,4	1,7	5,7
Industria, lavoro, commercio, turismo	1,1	2,6	1,4
Finanze (operazioni finanziarie, trasferimenti)	27,8	19,6	15,6
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione propria da Annuario Statistico di Baviera 1998; Annuario Statistico di Catalogna 1999; ISTAT, *Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi*, 1996.

I valori assoluti totali sono 61.790 milioni di marchi per la Baviera, 1.911.437 milioni di pesetas per la Catalogna e 13.531.918 milioni di lire per l'Emilia-Romagna.

ridimensionata se si considera la maggiore frammentazione municipale, e perfino sottomunicipale, che caratterizza le due Regioni straniere (Tab. 4.3): l'Emilia-Romagna presenta un numero molto più contenuto di Comuni rispetto alla Baviera e alla Catalogna, non giustificabile interamente dalle pur più limitate dimensioni geografiche e demografiche (Tab. 4.1.). Tuttavia, tale differenza riemerge in modo preponderante nel quadro nazionale (Tab. 4.2.): l'Italia, meno estesa territorialmente però più densamente popolata, presenta un numero di Comuni equivalente alla Spagna ma con un'incidenza di enti o associazioni sovramunicipali pari ad 1/3.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per quanto riguarda la comparazione con la Germania: non bisogna infatti dimenticare che la frammentazione comunale tedesca è un problema circoscritto al territorio della *ex*-Germania Est. Se si comparano i dati relativi all'*ex*-Germania Ovest (Tab. 2.1.) si rileva un numero di Comuni molto simile a quello di Spagna e Italia ed un forte tasso di associazionismo analogo alla Spagna.

Il secondo dato significativo, riconducibile alla diversità dei contesti istituzionali, fa riferimento ai poteri di ordinamento locale

TAB. 4.5. *La spesa pubblica degli enti locali, in % sul totale*

Enti locali	Baviera 1996	Catalogna 1998-99	Emilia-Romagna 1996
Comuni	34,5	26,8	39,0
Enti sovramunicipali	-	1,1	-
Province	8,2	3,6	4,6
Distretti	4,5	-	-
Regione	52,5	68,5	56,4
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborato da statistiche del Governo di Baviera 1998; Annuario Statistico di Catalogna 1999; ISTAT, *op. cit.*

I valori assoluti totali sono 120.859 milioni di marchi per la Baviera, 2.790.948 milioni di pesetas per la Catalogna e 24.010.627 milioni di lire per l'Emilia-Romagna.

che tanto la Baviera che la Catalogna hanno impiegato in senso originale e innovativo per la gestione del sistema amministrativo territoriale, con particolare riferimento all'istituzione dei distretti regionali, delle Comarche e degli enti minori (sottomunicipali), prospettando un assetto molto articolato e differenziato. Ad esse si contrappone la realtà italiana/emiliana più rigidamente e centralmente definita, che se da un lato riduce il numero e il tipo di enti limitando la complessità del sistema amministrativo, dall'altro priva la Regione di strumenti di governo capaci di razionalizzare e modulare l'azione amministrativa sul territorio.

4.2. *La ripartizione della spesa e delle competenze*

La comparazione dei dati relativi alla distribuzione della spesa mostra interessanti differenze, riconducibili alla diversa ripartizione delle competenze nei tre sistemi indagati. Innanzitutto, la spesa sanitaria non grava sul livello regionale (*Länder*) nel caso tedesco differenza degli altri due casi dove la sanità rappresenta la voce di spesa più significativa del bilancio regionale (Tab. 4.4).

La sanità tedesca grava in parte sul bilancio federale, ma in buona misura è decentrata ai livelli più bassi di governo; in particolare, per quanto riguarda la Baviera, ai distretti regionali (*Bezirke*) e alle Province che gestiscono direttamente le strutture sa-

TAB. 4.6. *Distribuzione del pubblico impiego, quadro nazionale*

Amministrazioni	Germania 1998	%	Spagna 1998	%	Italia 1998	%
Stato / Federazione	865.600	17,8	888.031	42,4	2.025.999	56,0
Università e ricerca					139.610	3,9
Regioni	2.363.100	48,4	765.040	36,5	77.899	2,2
Sanità					677.010	18,7
Enti locali	1.648.500	33,8	440.972	21,1	694.613	19,2
Totale	4.877.200	100,0	2.094.043	100,0	3.615.131	100,0

Fonte: Elaborato dalle statistiche del Federal Statistical Office Germany; MAP, *op. cit.*; Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche*, 1999.

TAB. 4.7. *Distribuzione del pubblico impiego, quadro regionale*

Amministrazioni	Baviera 1996	%	Catalogna 1998	%	Em-Rom 1998	%
Stato / Federazione	82.177	12,5	24.085	11,8	99.884	44,4
Università e ricerca					19.574	8,7
Regioni	293.700	44,6	122.594	59,9	3.168	1,4
Sanità					53.431	23,8
Enti locali	282.651	42,9	57.937	28,3	48.738	21,7
Totale	658.528	100,0	204.616	100,0	224.795	100,0

Fonte: Elaborato da Annuario Statistico di Baviera 1998; MAP, *op. cit.*; Ragioneria Generale dello Stato, *op. cit.*

nitarie. In secondo luogo, emerge la forte centralizzazione regionale nel caso catalano: la Generalità amministra quasi il 70% della spesa pubblica decentrata sul territorio (Tab. 4.5).

Anche il livello comunale, che rappresenta tipicamente quello dove si concentra una quota molto significativa di spesa pubblica, mostra un dato di spesa molto più contenuto rispetto alla Baviera e all'Emilia-Romagna. La spiegazione è in parte da ricercarsi nelle competenze di pubblica istruzione di cui, a differenza dell'Emilia-Romagna, è titolare la Catalogna. Ma diversamente dalla Baviera, che pure ha competenze di pubblica istruzione, la Catalogna non ha decentrato la gestione degli asili e delle scuole (elementari, medie e superiori) né al livello provinciale né a quello municipale, trattenendo presso di sé l'esercizio di simili competenze, considerate molto importanti per gli aspetti cultu-

rali e linguistici del nazionalismo catalano.

Infine, significativa è la differenza di spesa regionale in materia di giustizia ed ordine pubblico: mentre la Baviera e la Catalogna vantano competenze in questi settori, l'Emilia-Romagna, ancora lontana da un assetto federale, ne è priva. In estrema sintesi, sulla base dei dati, la ripartizione della spesa e delle competenze fra i livelli di governo appare più razionale ed equilibrata in Baviera, centralizzata nel caso della Catalogna e polarizzata fra Regione e Comuni nel caso emiliano.

Simili differenze possono essere comprese alla luce della diversità dei sistemi istituzionali di riferimento. Un sistema federale consolidato, quello tedesco, dove l'amministrazione territoriale è interamente di competenza del livello regionale (*Länder*): risulta quindi più naturale ricorrere al decentramento di compiti e funzioni agli enti locali. Un sistema in corso di federalizzazione, quello spagnolo, dove le Comunità Autonome, e particolarmente la Catalogna, chiedono allo Stato centrale un maggiore riconoscimento della loro forza istituzionale, senza avere ancora ottenuto pieno potere di ordinamento locale: non sorprende allora la refrattarietà catalana ad un forte decentramento di compiti e funzioni agli enti locali. Infine, il sistema unitario-decentrato italiano, dove le Regioni, sebbene in via di trasformazione, devono ancora consolidare la propria centralità nel sistema delle autonomie territoriali e, al tempo stesso, la propria autonomia nei confronti dello Stato centrale: inevitabile il gioco di forza con i comuni, enti autonomi sui quali le Regioni non hanno potere di ordinamento.

4.3. *Le risorse di personale*

L'analisi dei dati relativi alle risorse di personale mostra una maggiore concentrazione di impiegati pubblici ai livelli bassi dell'amministrazione territoriale in Germania rispetto alla Spagna e, a maggior ragione, all'Italia (Tab.4.6). Solo il 17,8% del pubblico impiego opera presso l'amministrazione federale tedesca, contro il 42,3% impiegato presso l'amministrazione centrale spagnola e il quasi 60% (comprendendo le università e gli isti-

TAB. 4.8. *Distribuzione del pubblico impiego negli enti locali, % sul totale*

Enti	Baviera 1996	Catalogna 1993	Emilia-Romagna 1998
Distretti	6,8	-	-
Province	21,1	13,9	9,4
Comuni	63,0	84,7	90,2
Enti sovramunicipali	9,1	1,4	0,4
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Annuario Statistico di Baviera 1998; Generalità di Catalogna, *Inventari d'Ens Locals*, 1994; Ragioneria Generale dello Stato, *op. cit.*

Per gli enti sovramunicipali, nel caso dell'Emilia-Romagna si considerano le comunità montane.

tuti di ricerca) presso quella italiana. Un dato molto eloquente dei diversi assetti istituzionali di ripartizione del potere politico sul territorio, di cui le amministrazioni, e il loro personale, rappresentano il braccio operativo. In modo coerente, i dati confermano la maggiore forza amministrativa del livello regionale tedesco (dove si concentra quasi il 50% del pubblico impiego) rispetto a quello spagnolo e, ancora di più, a quello italiano, dove peraltro il personale regionale è principalmente impiegato nel settore sanitario.

Tali dati trovano ulteriore conferma nella tabella 4.7. Oltre il 50% del pubblico impiego presente nel territorio emiliano opera per amministrazioni statali e solo il 25% circa per amministrazioni regionali (prevalentemente sanitarie). Diametralmente opposta la situazione bavarese dove solo il 12,5% della pubblico impiego lavora per amministrazioni federali e quasi il 45% per quelle regionali. La Catalogna presenta valori molto più vicini alla Baviera che all'Emilia-Romagna con la differenza, già osservata nel paragrafo precedente, di una forte centralizzazione regionale, che si esprime in quel 60% di pubblici impiegati che nel territorio catalano lavorano per amministrazioni regionali, contro il 28% delle amministrazioni locali. Complessivamente, come già emerso dall'analisi dei dati relativi alla ripartizione della spesa e delle competenze, nel caso della Baviera si ha, rispetto agli altri, un maggior equilibrio nella distribuzione del personale fra i livelli di governo, anche fra quelli più strettamente locali laddove, invece, la Catalogna e, in misura ancora

maggiore, l'Emilia-Romagna mostrano un fortissimo protagonismo del livello comunale (Tab. 4.8).

4.4. *Le risorse finanziarie*

Anche nella distribuzione delle risorse finanziarie emergono le diversità dei contesti istituzionali di appartenenza. L'81% delle entrate della Baviera deriva da tributi propri (imposte e tasse) contro il 27% della Catalogna (Tab. 4.9), ancora lontana dal federalismo fiscale. Molto significativo al riguardo è invece il processo di crescente autonomia fiscale che i dati documentano per il caso italiano: nel 1996 la Regione Emilia-Romagna copriva solo l'11,8% del suo fabbisogno finanziario con tributi propri; nel 1999, grazie alla realizzazione di riforme di federalismo fiscale, l'autonomia sale al 51,6%, collocando la Regione italiana a metà strada fra la Baviera e la Catalogna. I trasferimenti statali per il finanziamento regionale che in Catalogna si assestano ancora intorno al 68%, in Emilia-Romagna sono scesi al 34% circa. I dati confermano allora quanto anticipato nel primo paragrafo: lo Stato delle Autonomie spagnolo sotto il profilo finanziario è ancora lontano dai modelli federali, mentre passi significativi sono stati compiuti in tale direzione dal sistema regionale italiano.

Per quanto riguarda la finanza locale, emergono interessanti convergenze almeno per quanto riguarda il livello comunale che presenta in tutti i casi un grado elevato di autonomia fiscale, ancora più accentuato in Catalogna ed Emilia che in Baviera (dove peraltro il dato aggregato sugli enti locali non consente una stretta comparazione). Diverso è il caso delle province, che tanto in Catalogna/Spagna quanto in Emilia/Italia presentano ancora un notevole grado di dipendenza finanziaria dallo Stato centrale (Tab. 4.10).

5. *Conclusioni*

L'analisi comparata dei dati relativi all'organizzazione amministrativa e alle risorse del governo locale e regionale mostra inte-

ressanti convergenze ma anche significative differenze fra i tre casi analizzati. I contesti istituzionali di riferimento si pongono certamente all'origine delle diversità riscontrate ma nei dati trovano conferma anche le dinamiche di decentramento e federalizzazione che stanno accorciando le distanze istituzionali fra i tre sistemi federato-regionali. Al di là degli assetti formali, alcuni dei quali in corso di trasformazione, i dati offrono alcune indicazioni interessanti sulla forza delle istituzioni di governo regionale e locale, con particolare riferimento alla ripartizione effettiva del potere di spesa, alla consistenza del personale amministrativo, alla dotazione di risorse finanziarie e al grado di autonomia. La forza di un'istituzione di governo può presentarsi di intensità diversa rispetto a quanto è plausibile aspettarsi osservandone la forma, e per la rilevazione di tale intensità l'analisi comparata si rivela essere uno strumento metodologico prezioso e indispensabile⁽⁴⁶⁾. Grazie all'analisi comparata, è allora possibile osservare come nel caso italiano, nonostante i passi compiuti in una prospettiva di rafforzamento delle autonomie regionali, con particolare riferimento alla devoluzione di competenze e al federalismo fiscale, le risorse di personale siano ancora ampiamente concentrate negli apparati centrali e come la spesa e il personale regionale siano in larga misura appiattiti sulla competenza sanitaria, di natura essenzialmente esecutiva, che negli altri sistemi regionali conosce invece una gestione più decentrata a livello locale. Sempre per il caso italiano, l'analisi comparata consente poi di rilevare la debolezza del livello di governo intermedio, la provincia, a cui non si affiancano, in modo significativo, enti sovramunicipali di carattere associativo, che riconoscano alla Regione poteri di ordinamento e coordinamento locale. Si conferma, infine, la forza dei Comuni che, svincolati da poteri regionali di ordinamento e protagonisti indiscussi del governo locale, rischiano di rallentare il consolidamento della Regione quale attore centrale del sistema delle autonomie territoriali.

(46) Per una trattazione del rapporto fra la forma e la forza delle istituzioni con particolare riferimento al ruolo degli apparati amministrativi, si veda L. LANZALACO, *Le istituzioni fra amministrazione e politica*, in L. LANZALACO (a cura di), *Istituzioni, Amministrazione, Politica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000, pp. 5-37.