

Le Regioni e la lotta per l'amministrazione

di Raffaele Bifulco

1. Tra i diversi quesiti posti agli interventori di questa tavola rotonda virtuale dall'organizzatore il primo riguarda i nodi irrisolti della riforma costituzionale del 2001. Proverò a rispondere solo a questo principale quesito, in particolare mi concentrerò sul ruolo della Regione rispetto al sistema degli enti locali, tentando di indicare quelle che mi paiono le principali questioni lasciate aperte dal legislatore costituzionale del 2001. Non affronterò di conseguenza in maniera sistematica tutte le sollecitazioni poste dal professor Bin.

2. Per svolgere il compito, provo a mettermi nei panni di un giurista straniero, diciamo pure di un costituzionalista, che tenti di capire cosa accade in Italia, in materia di rapporti Stato-Regione, attraverso la lettura del testo costituzionale, prima e dopo la riforma. Ho motivo di credere che il nostro osservatore, dotato com'è di preparazione giuridica, non avrà grandi difficoltà a comprendere il senso generale della riforma. In un solo punto, credo, egli avrà bisogno di consultare qualche collega italiano perché, fermandosi al livello di lettura delle sole disposizioni costituzionali, i conti non gli torneranno completamente: allorché leggerà il nuovo art. 118.

Infatti, senza una più ampia conoscenza dell'ordinamento costituzionale italiano, in particolare senza il riferimento alle riforme Bassanini, il nuovo art. 118 sembra porsi come la vera soluzione di continuità rispetto al passato. Solo quando avrà saputo che si era già operato un precedente massiccio conferimento legislativo di funzioni amministrative verso il sistema delle autonomie territoriali, il nostro giurista si darà ragione del nuovo art. 118, soprattutto del suo primo comma.

Questo banale esperimento mentale serve a dimostrare che la

riforma costituzionale fa tutt'uno con il cd. federalismo amministrativo. Passando da un giudizio, per così dire, di fatto a uno di valore, credo di poter dire che i primi due commi dell'art. 118, nonostante le indubbe oscurità lessicali messe giustamente in evidenza dalla dottrina, siano coerenti con l'impianto normativo precedente sottostante, limitandosi a metterlo a punto a livello costituzionale.

Se poi si osserva il fenomeno in esame in una prospettiva diacronica, possiamo ulteriormente affermare che la riforma costituzionale del 2001, in uno con quella legislativa della metà degli anni '90, ha portato a compimento un lento processo istituzionale che sposta verso il sistema degli enti locali il baricentro della funzione amministrativa. Del resto, in piena sintonia con questa tendenza sono gli studi che, prendendo in considerazione, in diversi momenti storici, la qualità della legge regionale, hanno sottolineato il suo deperimento, la scarsa qualità, i pochi spazi di innovazione ad essa lasciati da un processo erosivo che si svolge a un duplice livello: statale e comunitario.

3. Se questa è la realtà dei fatti sui quali si innesta l'opera del legislatore costituzionale, resta da porsi la domanda fondamentale: è coerente con questa linea di sviluppo l'impianto generale della riforma del 2001? Rispetto al rafforzamento del versante degli enti locali, in particolare del Comune divenuto ente a competenze amministrative generali, la configurazione del ruolo della Regione ha una sua razionalità?

Indubbiamente la risposta del legislatore costituzionale era, in qualche modo, già predeterminata. Da un lato bisognava soddisfare le aspettative provocate dalla precedente riforma costituzionale del 1999; bisognava cioè dare contenuti e funzioni al nuovo ente regionale. Dall'altro, poiché la titolarità della funzione amministrativa era stata spostata in capo agli enti locali, non rimaneva che attribuire alla Regione la funzione legislativa. Per farla breve, dalla riforma costituzionale del 2001 la Regione viene fuori come un soggetto eminentemente legislativo. Si tratta dunque di una risposta, se non inadeguata, almeno

in controtendenza rispetto al quadro istituzionale fin qui descritto, che vede nel sistema degli enti territoriali i titolari della funzione amministrativa.

Anche il dibattito scientifico conferma l'impressione che il centro della riforma sia la potestà legislativa regionale. L'attenzione dei giuristi e degli attori istituzionali si è infatti concentrata sulle questioni dei (nuovi) limiti all'attività legislativa, sulla nuova potestà legislativa esclusiva delle Regioni, sulla permanenza o meno dell'interesse nazionale e così via. Non è affatto mia intenzione sottovalutare questi aspetti di estremo rilievo. Solo che di fronte all'invito a individuare i nodi irrisolti della riforma del 2001 pare opportuno rammentare a me stesso che il contesto in cui operano effettivamente le Regioni è molto diverso da quello che appare dalla lettura del dibattito sulla riforma. È un contesto, come osservavo poco sopra, in cui gli spazi per l'innovazione legislativa regionale sono, *in ogni caso*, limitati: se non direttamente dallo Stato, allora dall'Unione europea. È dunque nei luoghi e nel momento in cui si adottano queste decisioni, che devono poter intervenire le Regioni.

4. Da questo angolo prospettico, che vuole valutare gli effetti della riforma costituzionale del 2001 sul nuovo ruolo della Regione rispetto al più generale sistema degli enti territoriali, due sembrano essere *i principali nodi irrisolti*: il primo, costituito dalla mancata istituzione di una Camera delle Regioni, obbliga a un ulteriore intervento costituzionale; il secondo, relativo alla spettanza dei poteri ordinamentali sugli enti locali, è invece affrontabile anche tramite la successiva attività legislativa statale e soprattutto regionale.

Con riferimento al primo nodo, è noto che si tratta di una consapevole e colpevole omissione del legislatore costituzionale. Il senso di colpa di quest'ultimo ha prodotto quell'art. 11 della l. cost. 3/2001, nel quale si prevede l'integrazione del Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali. *In nuce*, quest'organo potrebbe rappresentare una prima e ancora molto parziale for-

ma di partecipazione delle Regioni (e degli altri enti territoriali) all'attività legislativa nazionale. Ma, per ora, dopo quasi due anni dall'approvazione della legge costituzionale, non si è andato al di là di proposte e progetti di riforma delle norme dei regolamenti parlamentari che regolano l'attività della Commissione.

Collegato al primo nodo, come si è detto, è la questione della partecipazione regionale alle decisioni dell'Unione europea. Sul punto la riforma apre alla partecipazione regionale attraverso un rinvio alla legge ordinaria. È evidente come la mancata trasformazione del Senato incida sia sull'adozione di questa legge, che rimane di competenza dello Stato, sia sul modo stesso di rendere partecipi le Regioni. Infatti, in mancanza di un Senato federale in grado di impegnare la Repubblica sulle questioni di interesse regionale in sede comunitaria (come accade, per dirla in estrema sintesi, nella Repubblica federale tedesca), l'art. 5 della recente legge 131/2003 è "costretto" a scegliere la soluzione che passa per la Conferenza Stato-Regione (la soluzione di stampo austriaco).

Credo che dalla mancata istituzione di una Camera delle Regioni, piuttosto che dalla criticabile permanenza della potestà legislativa concorrente, provengano anche le molteplici frenetiche iniziative legislative di riforma del Titolo V. Sembra evidente che se non si permette alle Regioni di partecipare all'adozione delle leggi a livello centrale, diventa vitale e simbolicamente importante per esse ritagliarsi degli spazi legislativi propri. Altrettanto evidente, in una fase di forte rivendicazione dell'autonomia regionale, è la contestazione di un tipo di potestà, come quella concorrente, che indubbiamente rappresenta un elemento di sovraordinazione dello Stato nei confronti delle Regioni. In presenza di una "camera di compensazione", invece, la questione dell'esclusività della potestà legislativa si sgonfierebbe quasi automaticamente e l'opportunità di una funzione legislativa concorrente perderebbe di significato.

5. L'assenza di una Camera delle Regioni è, in parte,

all'origine anche delle polemiche e dei fraintendimenti sul carattere competitivo o cooperativo del regionalismo uscito dalla riforma.

È noto infatti che la legge costituzionale 3/2001 è stata accusata di aver perso l'occasione di creare un effettivo modello cooperativo. A dimostrazione di ciò, tra i molti argomenti, si adduce anche e soprattutto l'assenza di meccanismi che consentano, innanzitutto sul piano dell'attività legislativa, "forme tendenzialmente generali di flessibilità del modello di ripartizione delle competenze" (come la *konkurrierende Gesetzgebung* presente nella Legge fondamentale tedesca o altre clausole di poteri impliciti a favore dello Stato). Il riformatore, in sostanza, avrebbe prodotto uno sforzo inutile nella parte in cui ha scritto due elenchi di materie attribuendoli a diversi titoli competenziali (potestà legislativa esclusiva statale e regionale, nonché potestà legislativa concorrente). A ciò si aggiunge la critica mossa in base al principio di sussidiarietà, secondo cui gli interessi, che si nascondono dietro le materie degli elenchi, non possono essere imputati dall'alto a questo o a quell'altro soggetto politico, ma vanno regolati dal basso, in base al principio di sussidiarietà.

Le critiche riportate si concentrano soprattutto intorno al tema del riparto delle competenze legislative. In questo tipo di argomentazioni il dato presupposto – non detto, non esplicitato – è che il modello cooperativo sia incompatibile con la separazione delle competenze (di qualsiasi genere: legislative, amministrative, ecc.).

Nei termini appena esposti, questa posizione teorica non è da condividere. Come si è cercato di mostrare più ampiamente in altra sede, uno dei presupposti costituzionali per lo sviluppo di un efficace ed effettivo modello cooperativo di relazioni inter-governative sta proprio nella separazione delle competenze. Infatti è sulla base di una individuazione precisa delle competenze e quindi delle responsabilità che l'ente territoriale potrà decidere se e in che termini cooperare con enti equi- o-sovraordinati.

L'uso della locuzione "presupposti costituzionali" non è casuale. In effetti è ben difficile individuare o anche solo estrapo-

lare dalle Costituzioni federali esistenti un modello cooperativo. I meccanismi e le formule cooperative nascono per lo più al di fuori del quadro costituzionale formale, sulla base, appunto, di determinati presupposti, che favoriscono lo sviluppo di tali forme cooperative. Risulterebbe altrimenti ben difficile spiegare le "fasi" cooperative che hanno vissuto alcuni ordinamenti federali, e poi il loro ritorno a "fasi" maggiormente duali o competitive. Il Canada o gli Stati Uniti d'America sono tra questi ordinamenti.

Ma lo stesso ordinamento federale tedesco, che ben a ragione può essere considerato una sorta di *tertium comparationis*, di modello cooperativo per antonomasia, ha sviluppato le sue formule cooperative indipendentemente dal quadro costituzionale. Si rifletta su questi pochi dati relativi al suddetto ordinamento costituzionale:

1) Il principio di lealtà federale è un principio costituzionale non scritto (mentre, sia detto per inciso, il suo equivalente italiano, il principio di leale collaborazione, è stato costituzionalizzato, anche se in maniera puntuale e non in via generale, nell'art. 120, c. 2, seconda frase);

2) la cooperazione organica di tipo orizzontale e verticale (il sistema delle Conferenze) ha una storia centenaria, senza significative formalizzazioni costituzionali;

3) la cooperazione per atti orizzontale e verticale si è sviluppata per decenni al di fuori di riconoscimenti costituzionali.

È vero che, agli inizi degli anni '70 del secolo appena passato, tali formule hanno trovato una espressa formalizzazione costituzionale, in particolare negli artt. 91a e 91b della Legge fondamentale, ma alla riforma costituzionale si è giunti, sostanzialmente, proprio perché si trattava di forme cooperative così accentuate da essere ritenute in contrasto col principio fondamentale, valido per ogni funzione statale, della separazione delle competenze.

Quanto al principio di sussidiarietà, non si può non concordare con la tesi che esso deve essere il principio ispiratore di uno Stato composto. E tuttavia, in sé e per sé, il principio dice ben poco al giurista. Esso è un principio regolativo nel senso

kantiano del termine, forse il principio regolativo per eccellenza di ogni Stato composto, ma va articolato comunque su concreti criteri di riparto in grado di indicare chi è responsabile di cosa.

Alla luce di quanto detto finora, una modifica dell'art. 117 nel senso dell'eliminazione della competenza concorrente, come proposto anche dal governo attualmente in carica con il d.d.l. sulla *devolution*, non va visto come un evento traumatico o, addirittura, catastrofico. Esso, più che un significativo mutamento, rappresenterebbe un completamento del quadro costituzionale definito con la riforma del 2001. È chiaro però che tale modifica implica *necessariamente* uno sviluppo, in via formale e informale, di meccanismi cooperativi non solo di tipo verticale, e quindi in primo luogo di una Camera delle Regioni, ma soprattutto orizzontali (tra Regioni).

6. Infine, l'altro nodo irrisolto mi sembra essere costituito dalla questione dei poteri ordinamentali sugli enti locali. La riforma costituzionale, come è noto, non offre una soluzione univoca nel senso dell'attribuzione di tali poteri allo Stato o alle Regioni. La lett. *p*) del secondo comma dell'art. 117, riservando allo Stato la disciplina delle funzioni fondamentali, lascia spazi per soluzioni regionali (in via statutaria e legislativa), che permettano all'ente regionale di intervenire sull'ordinamento degli enti locali. Proprio in ragione di questa apertura del testo costituzionale, la lotta in corso intorno alla potestà legislativa regionale potrebbe essere allora letta sotto un'altra e diversa luce. Piuttosto che per gli effettivi spazi di autonomia normativa, l'aspro confronto per guadagnare centimetri in più di autonomia legislativa potrebbe essere indizio della volontà regionale di acquisire maggiori competenze per poi decidere autonomamente sulla misura dei conferimenti delle funzioni amministrative agli enti locali. In altre parole, la lotta per la legge nasconderebbe una lotta per l'amministrazione.