

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1/2

2010 • ANNO XXXI
gennaio/aprile

DOVE VANNO LE REGIONI?

IDE

DIRETTORE DELLA RIVISTA
Gianluca Gardini

COMITATO DI DIREZIONE

Filomena Terzini
Luigi Benedetti
Francesca Paron

COMITATO SCIENTIFICO

Gianluca Gardini (Direttore)
Francesco Bilancia
Stefano Civitarese Matteucci
Alfredo Galán Galán
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

REDAZIONE

Marina Caporale
Annamaria De Michele
Francesca Palazzi
Matteo Timiani
Claudia Tubertini

EDITING

Carlo Pedrazzi

DIREZIONE E REDAZIONE

Regione Emilia-Romagna
Servizio innovazione e semplificazione amministrativa
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Fax 051 5277674
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo

EDITORE

Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,
via Coriano, 58 – 47924 Rimini
tel. 0541.628111 – fax 0541.622100
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779
Sito web: www.maggioli.it
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2000

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale,
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA

Titanlito – Dogana R.S.M.

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Publicazione registrata al Tribunale di Bologna il 3 luglio 1980, n.4824
Direttore responsabile: Piero Venturi

 Regione Emilia-Romagna

 **MAGGIOLI
EDITORE**

Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per il 2010 è di € 53,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).

La Rivista è disponibile nelle migliori librerie.

Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 12,00 (€ 17,60 per fascicoli doppi).

Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 16,00 (€ 23,50 in caso di fascicoli doppi).

I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo

INDICE

SAGGI E ARTICOLI

- 5 Editoriale
Gianluca Gardini
- 11 Dalla “questione meridionale” alla “questione settentrionale”: l’amministrazione regionale in cerca di identità
Gianluca Gardini
- 47 Per un “progetto di Regione”
Andrea Morrone
- 63 L’instabile quadro del riparto delle competenze legislative
Francesco Bilancia
- 81 Sistema regionale-locale e finanziamento delle autonomie
Stefano Civitarese Matteucci
- 93 Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme
Claudia Tubertini
- 111 La giustizia amministrativa tra Stato e Regioni
Marco Magri
- 141 El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los gobiernos locales en las comunidades autónomas
Alfredo Galán Galán
- 175 Devolution in the United Kingdom: a case of perpetual metamorphosis
Peter Leyland
- 201 Le problematiche prospettive del regionalismo italiano
Luciano Vandelli
- 213 Index and abstracts
- 217 Note sugli autori

Editoriale

Con questo numero prende il via una nuova stagione della *Rivista*, che cambia direzione scientifica, metodo di selezione dei contributi, periodicità, veste grafica e persino denominazione.

L'uscita delle *Istituzioni del federalismo (IdF)*, senza l'articolo, vede infatti una guida interamente rinnovata, affidata al sottoscritto come Direttore, e ad un Comitato scientifico, fortemente coinvolto nelle scelte editoriali, composto da un gruppo di amici e colleghi che insegnano materie pubblicistiche in varie università italiane ed europee. In particolare, entrano a far parte del progetto culturale e del Comitato scientifico Francesco Bilancia, Stefano Civitaresse, Alfredo Galán Galán, Peter Leyland, Marco Magri, Andrea Morrone, Giuseppe Piperata e Claudia Tubertini, tutti studiosi legati – oltre che dal dato generazionale – da un *idem sentire* sul modo di fare ricerca e comunicazione scientifica, oltre che da un comune interesse per le tematiche del diritto regionale e locale.

Anzitutto, prima di entrare nel dettaglio del progetto che qui viene presentato, è per me doveroso esprimere un sincero ringraziamento al Professor Roberto Bin, che negli ultimi anni ha guidato con mano sicura la *Rivista*, garantendo, insieme alla sua redazione, costante qualità dei contenuti scientifici e assicurando ampia diffusione e apprezzamento alla testata. Non sarà sicuramente facile, per noi, raccogliere l'eredità di un predecessore così autorevole.

In secondo luogo, i cambiamenti apportati alla *Rivista*. Premesso che l'anno 2010 rappresenterà giocoforza un anno di transizione, sia per l'esigenza di acquisire dimestichezza con uno strumento di informazione scientifica, sia per la necessità di esaurire una programmazione già avviata sotto la precedente direzione, meritano qui di essere segnalate le molte novità che la *Rivista* intende introdurre nella propria linea editoriale.

Le pubblicazioni riconducibili alla testata *Istituzioni del federalismo* si divideranno, di qui in avanti, in *Rivista* e *Quaderni*.

La *Rivista* rappresenta la sede di pubblicazione dei contributi a carattere scientifico, e avrà dal 2011 una cadenza trimestrale (4 numeri l'anno), mentre i *Quaderni* prendono il posto dei precedenti Supplementi e verranno realizzati senza alcuna cadenza obbligatoria (al massimo uno o due l'anno) per approfondimenti di specifico interesse su temi di diritto regionale e locale.

La testata disporrà inoltre di un rinnovato sito web, in cui confluiranno materiali di interesse regionale, già disponibili on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna (seppure sparsi in sezioni diverse, quali, ad esempio, la banca dati del contenzioso costituzionale, gli aggiornamenti sui lavori parlamentari, e così via); nonché materiali nuovi e inediti, resi disponibili dalla Regione Emilia-Romagna o da altre fonti istituzionali (per esempio, i documenti della Conferenza delle Regioni). Questo sito web, che verrà avviato presumibilmente con l'inizio del 2011, sarà gestito dalla Regione Emilia-Romagna in stretta sinergia con la redazione della rivista cartacea, ed all'interno di esso saranno pubblicati anche i files dei fascicoli della *Rivista* e dei *Quaderni* (già ora in gran parte disponibili sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna), in modo da poter disporre integralmente di ciascun numero in formato elettronico. In questo modo la *Rivista* intende offrire nuova e migliore fruibilità ai lettori, che potranno consultare facilmente i contenuti dei singoli fascicoli attraverso un collegamento internet, e permettere un'agevole gestione dei saggi da parte degli autori, che disporranno d'ora in avanti di estratti in formato elettronico, più pratici da utilizzare e diffondere.

Venendo ai contenuti, *IdF* pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, di taglio multidisciplinare, seppure con una naturale preferenza per l'ambito giuridico-politico. Per meglio perseguire questa finalità, la *Rivista* si articola in varie sezioni, ripartite tra Saggi e articoli, Note e commenti e Osservatorio regionale. Per assicurare originalità e innovatività al prodotto, si è deciso di pubblicare nelle prime due sezioni solo lavori originali inediti. Nella selezione e nel referaggio dei contributi, nell'impostazione delle diverse sezioni, la *Rivista* si conforma ai criteri formali per la valutazione dei prodotti

della ricerca che si stanno affermando a livello nazionale e internazionale, riportati in chiusura di ogni fascicolo. Si è inoltre deciso di accettare contributi redatti in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale, in modo da stimolare un interesse nei confronti della *Rivista* anche da parte degli studiosi di altri ordinamenti.

Saggi e articoli: la parte prevalente della *Rivista* sarà dedicata alla pubblicazione di contributi aventi ad oggetto tematiche di interesse regionale e locale, che perverranno spontaneamente alla *Rivista* o, in alternativa, potranno essere commissionati *ad hoc* ad autori individuati dal Comitato scientifico. Tutti gli articoli saranno sottoposti ad un referaggio anonimo “doppio cieco”, al termine del quale verrà comunicato all’autore solamente l’esito della valutazione. Il sistema del “doppio cieco” implica che non vi sia conoscenza reciproca nel rapporto tra autore e *referees*, previsti sempre nel numero di (almeno) due. Il referaggio sarà in parte effettuato dai componenti del Comitato scientifico e in parte affidato a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato scientifico, che resta comunque l’organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione di un articolo. In base a questo sistema, il contributo viene classificato di volta in volta come pubblicabile, non pubblicabile, da modificare ai fini della pubblicazione.

Note e commenti: questa sezione comprende note a sentenza, brevi commenti a leggi e norme, recensioni a lavori monografici, segnalazioni bibliografiche. I contributi pubblicati in questa sezione (di dimensioni ovviamente più contenute rispetto agli articoli e saggi) saranno valutati dal Comitato scientifico, ma non verranno sottoposti ad un referaggio vero e proprio.

Osservatorio regionale: in questa sezione si intende dare conto delle decisioni e delle norme più rilevanti per il sistema regionale, delle buone prassi territoriali, delle notizie provenienti dall’Unione europea e di altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della *Rivista*.

Su queste basi editoriali prende il via il progetto *IdF*, che esordisce con una sorta di “numero zero” dedicato al futuro del regionalismo italiano.

L'idea di fondo che ispira la nostra indagine è quella di fare emergere, partendo dalle origini del regionalismo italiano e mettendo a confronto il progetto originario con l'immagine attuale che le Regioni proiettano nella società, la possibile traiettoria di questi enti di area vasta, oggi al centro di un acceso dibattito politico-culturale. Il giudizio comunemente diffuso sulle Regioni e sulla classe politica regionale, questa è la premessa del nostro ragionamento, è decisamente negativo, e le Regioni vengono ricordate più spesso come centri di spesa – e di spreco – che come enti cui spetta la guida e lo sviluppo delle politiche territoriali. L'efficienza dei servizi pubblici, l'effettività delle prestazioni e la soddisfazione dei diritti dipendono in gran parte dalla capacità delle Regioni di trasformarsi in enti di governo, di assumere la funzione di agenzie per lo sviluppo dei territori, di fornire un indispensabile contributo per l'innovazione delle regole. Al contrario, il modello di Regione che si è sino ad oggi realizzato, tanto al Nord quanto al Sud, non sempre riesce a distinguersi nei metodi di governo dal modello statale e, come quest'ultimo, la Regione è spesso apparsa gerarchica e burocratica, incapace di aprirsi alle istanze partecipative della società civile, inadatta a gestire in modo efficiente le proprie funzioni e risorse.

Con sempre maggiore frequenza, poi, nel dibattito politico il regionalismo viene strumentalizzato per rivendicare una presunta superiorità territoriale tra Nord e Sud, accentuando così le fratture di un sistema che, per ragioni storiche e culturali, è già ampiamente differenziato e sin troppo diseguale.

Assumendo questa prospettiva di partenza, ciascuno dei componenti del Comitato scientifico è quindi intervenuto su un tema specifico e, rivolgendo uno sguardo d'insieme all'esperienza autonomistica, ha provato ad immaginare il futuro delle Regioni nel nostro paese.

Si è così cercato di dar vita ad una riflessione articolata che, partendo da un saggio introduttivo che esamina l'evoluzione dell'amministrazione regionale, all'interno di un quadro storico in cui le Regioni hanno tradizionalmente operato come enti di amministrazione diretta anziché come centri di indirizzo (Gardini), si sofferma sulle riforme presenti e future riguardanti il sistema regionale e locale (Morrone) e sul cruciale quanto irrisolto tema del riparto delle competenze le-

gislative tra Stato e Regioni (Bilancia), per poi passare ad analizzare le problematiche specifiche concernenti il modello di finanziamento del sistema regionale-locale (Civitarese Matteucci), il funzionamento dei meccanismi di raccordo tra Regioni, enti locali e Stato (Tubertini) e, infine, il possibile ruolo che possono svolgere le Regioni per assicurare un funzionamento più efficiente della giustizia amministrativa (Magri). I colleghi stranieri ci forniscono un quadro, per quanto sintetico, dello stato e delle prospettive del modello autonomista in Spagna (Galán) e Inghilterra (Leyland), mentre il difficile compito di tirare le fila e raccogliere le schegge sparse del dibattito è stato affidato a Luciano Vandelli, che, oltre ad essere un profondo conoscitore del sistema delle autonomie, da qualche tempo coordina per la Fondazione Astrid un gruppo tematico dedicato proprio al futuro del regionalismo italiano.

Tutto ciò, naturalmente, nella speranza di riuscire a riempire qualche lacuna rimasta aperta nel discorso pubblico e nell'ampia letteratura scientifica sul diritto regionale e locale; e, soprattutto, di rispondere a qualcuno dei dubbi che ancora albergano, irrisolti, nella mente dei lettori.

Gianluca Gardini

Dalla “questione meridionale” alla “questione settentrionale”: l’amministrazione regionale in cerca di identità

Gianluca Gardini

Abstract

Ripercorrendo la storia del regionalismo italiano si coglie appieno l’incerta fisionomia di questi enti di area vasta. Un’incertezza presente anche nella trama costituzionale che fa da sfondo all’istituzione delle Regioni: da un lato gli artt. 5 e 114 della Costituzione repubblicana valorizzano la dimensione essenzialmente politica delle Regioni, dall’altro il “diritto regionale” codificato nella prima parte e nel titolo V Cost. caratterizza le Regioni prevalentemente come enti di amministrazione. Nel corso degli anni le Regioni si sono progressivamente allontanate dal modello dell’ente politico, cui va il compito di organizzare l’esercizio delle funzioni amministrative a livello locale, e hanno finito per trattenere su di sé gran parte dei compiti e delle attività riservate al livello locale. Il persistere della frattura tra Nord ricco e Sud povero, poi, che nel periodo tra le due guerre ha favorito la nascita delle Regioni in difesa degli interessi del Mezzogiorno continentale ed insulare, nel recente dibattito politico sta rivelandosi strumentale a richieste di maggiore autonomia del Nord, per una diversa distribuzione delle risorse nelle aree del paese.

1. L’origine del regionalismo

Il tema del regionalismo ha radici profonde, che affondano nel Risorgimento, nella lotta per l’indipendenza nazionale e nella costruzione dello Stato italiano unitario.

Come segnalano gli studiosi, la prima e forse più nota iniziativa regionalistica, da cui prenderanno spunto le proposte successive, fu quella assunta dal governo Cavour, immediatamente dopo l’unificazione del paese. Il progetto regionalista fu ideato nel 1860 da Farini, allora Ministro dell’interno, e portato nel 1861 davanti al Parlamento da Minghetti con la finalità esplicita di conciliare la varietà di regole

presente nelle diverse zone del territorio italiano con le esigenze di unità legislativa della nazione.

Il nuovo ente di cui veniva proposta la creazione, denominato appunto Regione, si caratterizzava come uno strumento di amministrazione periferica dello Stato centrale, soggetto al potere gerarchico di quest'ultimo e posto alle dipendenze dirette di un emissario del governo. In sostanza, la Regione veniva inizialmente immaginata come una circoscrizione di decentramento burocratico dello Stato centrale, che non intaccava l'unità sostanziale di quest'ultimo¹.

Nel periodo tra le due guerre mondiali, l'autonomia regionale viene portata avanti con forza dal Partito popolare italiano come soluzione organizzativa alla secolare questione meridionale. Concepite come livello nuovo di rappresentanza popolare, in grado di sfruttare le energie locali e di contenere effetti negativi di un accentramento esasperato, le Regioni sono presentate dal partito di don Sturzo quale rimedio efficace ai problemi annosi dei territori meridionali, e non più solo come formula per la riorganizzazione della struttura dello Stato. Nell'ottica del riequilibrio territoriale, il Partito popolare dichiarava di voler "intensificare la propria azione parlamentare nella più energica ed insistente difesa di quegli interessi del Mezzogiorno continentale ed insulare, che solamente nelle autonomie regionali e nel decentramento amministrativo possono trovare le garanzie sufficienti ed il necessario incremento per la soluzione del grave problema meridionale, che deve essere finalmente affrontato e risolto come problema nazionale" (ordine del giorno del 20 luglio 1920)².

Si può dire, quindi, che in un primo tempo la spinta regionalista sia alimentata dal diverso grado di sviluppo tra Nord e Sud del paese e dalla conseguente volontà di riscattare le popolazioni meridionali dagli effetti di un'economia povera. Il progetto di autonomia regionalista è inizialmente concepito come rimedio alle difficoltà che investono

(1) T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 3.

(2) L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Roma, Capriotti, 1949, p. 141, ora in L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Bologna, Zanichelli, 1974, p. 111. Sull'argomento v. G. LA BARBERA, *Diritto pubblico regionale*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 14-15.

alcune aree del territorio nazionale, strette tra contrasti socio-culturali e spinte secessioniste. Si pensi, ad esempio, all'attività del movimento separatista in Sicilia; alla conflittualità della popolazione valdostana con la vicina Francia, per via delle spinte annessionistiche di quest'ultima; alla resistenza della Venezia Giulia, che anni più tardi avrebbe ottenuto il regime di autogoverno³. Queste situazioni richiedevano, necessariamente, una considerazione e una risposta specifica, differenziata a seconda delle diverse istanze, rispetto alle quali l'istituzionalizzazione di nuovi enti di area vasta sembrava possedere efficacia concreta e simbolica ad un tempo.

Le aspirazioni verso un'autonomia regionale di tipo politico, espresse dal Partito popolare di don Sturzo, si scontrano frontalmente con il programma statalista del regime fascista, che reprime attraverso una serie di provvedimenti di accentramento ogni richiesta di autogoverno dei territori. Come è stato rilevato, "in un regime entro il quale nemmeno la cosiddetta autarchia comunale e provinciale è riuscita a sopravvivere, nel senso pieno del termine, le autonomie regionali non potevano trovare posto per definizione"⁴.

Alcuni studiosi sottolineano che a fare da motore al decentramento, prima ancora che la divisione in regni o le peculiarità culturali, etniche, linguistiche o storiche caratterizzanti i diversi ambiti territoriali, fu proprio la necessità di dare vita ad un livello di governo capace di formulare indirizzi adeguati agli effettivi interessi dei cittadini, superando d'un balzo il centralismo liberale e l'autoritarismo fascista⁵. Le Regioni, da questo punto di vista, appaiono l'articolazione territoriale più idonea per la riorganizzazione dei poteri pubblici, chiamati a nuove funzioni di intervento sull'economia e ad attività di pianificazione economica, sociale e territoriale. Nelle Regioni si individua una sorta

(3) E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 54.

(4) L. PALADIN, *Diritto regionale*, III ed., Padova, Cedam, 1979, p. 5.

(5) S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 2 ss.; M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 22.

di livello intermedio di governo, in grado di ricomporre quella frattura troppo netta che tradizionalmente separa la dimensione statale da quella provinciale. “Le autonomie tradizionali abbisognano (...) di un nuovo referente, tutto da costruire, e su cui si concentra perciò l’attenzione del Costituente”⁶.

La sperimentazione regionale prende il via con il r.d.l. 18 marzo 1944, n. 91, che istituisce un Alto commissario per la Sicilia, a cui poco dopo si affianca una “Consulta regionale”; nello stesso periodo, vengono avviate forme di governo autonomo nelle Regioni Sardegna e Valle d’Aosta. Si tratta, in tutti questi casi, di aree del paese in cui le spinte separatiste si fanno sentire in modo particolare per ragioni linguistiche, storiche e culturali, per le quali la risposta istituzionale non può attendere i tempi della riforma costituzionale in atto, se non altro per l’urgenza di fornire una risposta immediata alle problematiche che agitano le popolazioni di questi territori. Con una serie di decreti del 1944 e 1945 si provvede quindi a dar vita a forme speciali di decentramento per queste Regioni “speciali”, per arginare le tendenze indipendentiste in atto; ciò, fino all’approvazione dello statuto siciliano (r.d.l. 455/1946), che entra in vigore ancor prima dell’elezione dell’Assemblea costituente, disegnando un modello di Regione dotato di ampi poteri legislativi oltre che amministrativi.

Il pesante carico di aspettative, politiche e amministrative, che si celano dietro la problematica del decentramento rende la questione regionale prioritaria e, allo stesso tempo, assai controversa nell’ambito del processo costituente. Ripercorrendo i lavori della Commissione per la Costituzione (c.d. Commissione dei 75), emerge infatti che al consenso unanime sull’istituzione delle Regioni si accompagna da subito un acceso dibattito sui poteri da riconoscere ai nuovi enti, concernente l’attribuzione di funzioni legislative, l’estensione dell’autonomia regionale in senso quantitativo e qualitativo, l’opportunità di attribuire ad esse un’autonomia finanziaria⁷. Il dibattito dell’Assemblea costituente, in questo senso, mette a nudo le due anime del regionalismo italiano,

(6) F. BASSANINI, F. PINTO, *Regione (voce)*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXVI, 1991.

(7) P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 14.

diviso tra i fautori dell'autonomia politica territoriale, necessaria per consentire l'espressione democratica delle comunità residenti e colmare il divario tra Nord e Sud; e gli assertori di un regionalismo più moderato, condizionato da una costante preoccupazione centralista e sostanzialmente ispirato ad un'idea di decentramento amministrativo. Ne scaturisce un equilibrio particolarmente complesso – e precario – tra le istanze dell'unità e la richiesta di salvaguardia per le autonomie, sintetizzato perfettamente dalla disposizione su cui si impernia l'intero sistema delle autonomie, l'art. 5 Cost.: nell'affermare con forza l'unità e indivisibilità della Repubblica, intesa come organizzazione complessa in cui convivono lo Stato centrale e altri livelli autonomi di rappresentanza popolare, la norma enuncia contestualmente i principi dell'autonomia e del decentramento, imponendone il riconoscimento, la valorizzazione e l'attuazione all'intera Repubblica. Questa tensione tra principi apparentemente confliggenti si risolve, in positivo, nell'altra disposizione che fonda il sistema delle autonomie territoriali, l'art. 114 Cost., ove si afferma che “la Repubblica si ripartisce in Regioni, Province e Comuni”: con ciò, la Costituzione riconosce a questi enti autonomi la natura di articolazioni necessarie dell'ordinamento generale, ammettendo la convivenza tra livelli di governo distinti ed autonomi all'interno di una cornice unitaria.

La fisionomia delle Regioni è pertanto difficile da tracciare in modo univoco, in base al dettato costituzionale. Da un lato c'è la dimensione politica della Regione, ricavabile dal combinato disposto degli artt. 5 e 114 Cost. Dall'altro, il “diritto regionale” codificato nella prima parte e nel titolo V della Costituzione repubblicana, unitamente all'azione del legislatore statale e della giurisprudenza costituzionale, che tende a caratterizzare le Regioni prevalentemente come enti di amministrazione, una sorta di macro-Comuni dotati precipuamente di funzioni amministrative e compiti di governo degli interessi territoriali. L'autonomia amministrativa delle Regioni è sancita dall'art. 118 Cost., in base al quale “Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali”. Il criterio al quale si è ispirato il nostro Costituente nel definire la competenza

amministrativa della Regione, come si è fatto autorevolmente rilevare, “è quello del parallelismo con la competenza legislativa”⁸. La visione delle Regioni come grossi enti amministrativi, tuttavia, è solo parziale e non del tutto rispondente all’impostazione della Costituzione repubblicana. Le due anime del regionalismo, divise tra gli assertori dell’autonomia politica e i sostenitori del decentramento amministrativo, raggiungono su questi temi il punto massimo di tensione.

In controluce, nella trama costituzionale che fa da sfondo all’istituzione delle Regioni, si legge infatti la sfida a conciliare valori tendenzialmente contrapposti, che sarà destinata ad accompagnare la storia della nostra Repubblica: rendere l’autonomia “veramente efficiente, tale cioè da promuovere nel cittadino il sentimento di attaccamento alla cosa pubblica, educandolo al governo dei propri interessi ed eccitando il senso della sua responsabilità, e, nello stesso tempo, non solo non compromettere l’unità e la tempestività dell’azione statale, ma anzi ottenere che questa tragga ragione di rafforzamento proprio dalla partecipazione più piena e più consapevole alla cosa pubblica dei singoli gruppi territoriali”⁹. Efficienza e partecipazione sono le due grandi istanze che il decentramento territoriale mira a soddisfare, caratterizzando in senso fortemente autonomista l’assetto organizzativo del nostro Stato: efficienza dell’amministrazione pubblica, che si realizza mediante l’avvicinamento dei centri decisionali alla sede degli interessi da tutelare; partecipazione democratica, che trova nuovi sbocchi nel livello regionale e nella rinnovata valorizzazione degli enti locali¹⁰.

A differenza dei poteri legislativi, circondati da penetranti limiti e cautele, i poteri amministrativi delle Regioni trovano in Costituzione una solida base di sviluppo, che consentirà l’affermarsi degli enti re-

(8) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 970.

(9) C. MORTATI, *La Regione nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Studium*, 1947, p. 331, ora in *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972.

(10) T. GROPPI, *L’evoluzione dello forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz’anima?*, Relazione al convegno “La Costituzione ieri e oggi”, Accademia nazionale dei Lincei, 9 e 10 gennaio 2008.

gionali come centri di cura degli interessi di area vasta¹¹. In proposito si è parlato della Regione come una istituzione essenzialmente *amministrativa*, nel senso che la sua creazione si è rivelata funzionale al governo di interessi delle collettività sociali rappresentate¹², mentre la funzione legislativa regionale è stata ampiamente trascurata dai Consigli regionali e, semmai, esercitata “in pedissequa imitazione della legislazione dello Stato”¹³. In questo quadro sfuma la dimensione “politica” della Regione, mentre assume centralità la concezione della Regione come “ente di amministrazione”, in qualche modo concorrente rispetto a Comuni e Province.

Ma, come si diceva, si tratta di una realizzazione parziale della prospettiva autonomista, condizionata in larga parte dall’evoluzione storica del regionalismo. Il risultato di circostanze fattuali, e non l’avverarsi di un modello teorico, conduce negli anni a conformare le Regioni come enti prevalentemente di amministrazione, comprimendo la dimensione politica per cui questi enti erano stati progettati.

2. Le Regioni come enti ad amministrazione indiretta necessaria

Per evitare la creazione di un ulteriore livello burocratico – una quarta burocrazia accanto a Stato, enti nazionali, enti territoriali – la Carta costituzionale prevede contestualmente di ridurre al minimo gli apparati burocratici regionali e di affidare l’esecuzione amministrativa ad enti che già operavano a livello locale, sfruttandone la dotazione tecnico-amministrativa. Il modello originario di amministrazione regionale è quindi quello dell’amministrazione indiretta: le funzioni amministrative regionali vengono normalmente esercitate mediante deleghe agli enti locali o avvalimento dei loro uffici (art. 118, comma 3, Cost. vecchio testo), mentre le Regioni si configurano come

(11) *Contra* E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 431 ss., secondo cui i poteri amministrativi regionali possono essere circoscritti, direttamente o indirettamente, in maniera più penetrante rispetto a quelli legislativi.

(12) G. FALCON, *Art. 118, 1° comma*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985, p. 230.

(13) F. BENVENUTI, *Disegno dell’amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, Cedam, 1996, p. 134.

enti “ad amministrazione indiretta necessaria”¹⁴, incaricati di svolgere un’attività di indirizzo, programmazione, pianificazione e assistenza tecnico-amministrativa nei confronti degli enti territoriali minori¹⁵. In questo senso la creazione delle Regioni non avrebbe dovuto comportare alcun *vulnus* alle competenze degli enti locali preesistenti, che anzi avrebbero visto valorizzare il proprio ruolo di amministrazione prossima all’interesse da tutelare grazie al meccanismo dell’amministrazione indiretta regionale.

In realtà, è noto che nel corso degli anni le Regioni hanno fatto scarso uso del metodo del decentramento nella esplicazione dei compiti amministrativi ad esse spettanti e, da questo punto di vista, anche a causa dell’inadeguatezza degli enti locali, non è stata data piena attuazione alla previsione dell’art. 118, comma 3, Cost. Salvi casi minori, tutto il peso delle attività amministrative regionali è stato mantenuto in capo alle Regioni stesse o ad organismi infra-regionali (intermedi) o comunque strumentali delle Regioni, attorno ai quali sono state aggregate le funzioni amministrative di area vasta.

Le Regioni sono quindi divenute “grossi Enti di amministrazione”, che hanno svolto precipuamente il ruolo di centri di spesa per gli uffici e di erogazione di contributi “con pretese finalità promozionali, ma spesso disordinate fra loro e piuttosto soggette alla soddisfazione di interessi di parte che alla vera identificazione dei bisogni locali in un quadro generale di riferimento”¹⁶. Si è così assistito ad una proliferazione di società e consorzi, istituiti per la gestione di servizi idrici, raccolta di rifiuti, produzione e distribuzione di energia e gas, trasporto, consulenza e formazione, gestione di immobili, attività informatiche e di telecomunicazioni e altri servizi di interesse per il territorio

(14) La definizione appartiene a M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell’ordinamento regionale*, in *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, p. 185 ss.

(15) Al punto che alcune autorevoli voci, in dottrina, si sono spinte a qualificare la relazione intercorrente tra Regioni e enti locali minori come un rapporto organico improprio. Cfr. F. BENVENUTI, *L’organizzazione impropria della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 968 ss.

(16) F. BENVENUTI, *Disegno dell’amministrazione italiana*, cit., p. 134.

regionale, che ha generato una vera e propria “galassia societaria” riconducibile alle Regioni¹⁷. Altrettanto imponente è la crescita fatta registrare da apparati ed enti strumentali delle Regioni, soprattutto agenzie, che si sovrappongono alle funzioni storicamente radicate in capo all’amministrazione locale¹⁸.

In dottrina si è fatto altresì notare che il combinato disposto degli artt. 129 e 117, comma 1, Cost. (testo originario) nel prevedere che la Regione possa disporre di una propria amministrazione periferica ed istituire enti pubblici da essa dipendenti, introduce un modello alternativo, se non contrastante, rispetto a quello dell’“amministrazione indiretta necessaria”, riducendo sensibilmente la necessità per le Regioni di far ricorso al circuito degli enti locali per l’esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite¹⁹. Questa interpretazione implica che l’amministrazione regionale non deve limitarsi ad attività di indirizzo e programmazione, ma può gestire materialmente, attraverso proprie strutture amministrative, gli interessi della popolazione residente sul territorio di riferimento. Lo strabismo dei modelli compresenti nella Costituzione del 1948 proietta una serie di effetti sugli enti territoriali minori, che per un verso risultano assoggettati alla vigilanza e all’indirizzo delle Regioni, per altro verso sono collegati con un filo diretto all’amministrazione statale, cui è rimessa la disciplina delle loro funzioni, il controllo sui relativi organi di governo e l’attribuzione diretta di compiti amministrativi.

(17) Incrociando i dati tratti dal censimento del Dipartimento della funzione pubblica riguardanti la partecipazione delle Regioni e enti locali (consultabile su <http://www.innovazionepa.gov.it/lazione-del-ministro/operazione-trasparenza/consoc/elenco-consoc-per-Regioni---2009-consuntivo.aspx>) con quelli resi noti dalla Corte dei conti, sez. autonomie, del. 14/2010/AUT/FRG del 30 giugno 2010, si viene a scoprire che, alla fine del 2009, il numero di consorzi e società e organismi partecipati dalle Regioni supera il migliaio, ed è in costante aumento annuale.

(18) Si pensi, solo per ricordarne alcune, alle agenzie di promozione economica, agenzie per l’energia, agenzia delle strade, agenzia per la mobilità, agenzie del lavoro e della formazione professionale, istituite successivamente alla modifica del titolo V dalle Regioni italiane. Sul punto cfr. F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l’Italia*, Firenze, Passigli, 2008, pp. 112-113.

(19) Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1979, p. 351.

Ne scaturisce una tensione interna all'ordinamento, che vede contrapposta la logica del principio autonomistico, diretta a "deconcentrare" il più possibile l'amministrazione centrale mediante l'attribuzione di funzioni amministrative ai livelli di governo più vicini alla dimensione dell'interesse da governare, e la spinta verso un neo-centralismo delle Regioni, le quali mostrano una tendenza a trattenere su di sé le funzioni amministrative di area vasta, per esercitarle mediante uffici e apparati propri. In questo quadro, gli enti territoriali minori, che si situano nel punto di massima trazione tra le due opposte spinte, sono portati ad invocare un intervento del legislatore statale per ottenere garanzie e protezione nei confronti delle Regioni, con l'effetto di provocare un'inevitabile – e del tutto peculiare – triangolazione di livelli di governo.

La configurazione delle Regioni come enti di amministrazione oltre che come centri di produzione legislativa, la loro capacità di proporsi come rappresentanti degli interessi della comunità regionale e di amministratori, il rapporto complesso con gli enti territoriali minori, sono elementi su cui si regge il delicato equilibrio istituzionale disegnato dalla Costituzione del 1948. Si tratta quindi di comprendere fino in fondo, prendendo a prestito le parole di un insigne studioso, quale sia il vero ruolo delle Regioni all'interno di "un ordinamento amministrativo accentrato 'a centro debole'"²⁰. Negli Stati federali o comunque fondati sul principio di autonomia, le spinte centrifughe dei territori e delle comunità locali trovano normalmente una camera di compensazione nel livello regionale, da cui gli enti territoriali minori finiscono per essere ordinati e rappresentati. Svolgendo una funzione di sintesi rispetto alle istanze autonomistiche, l'ambito "regionale" riesce a stimolare la differenziazione e, al tempo stesso, a contenere gli eccessi dell'autonomia territoriale, limitando i rischi di rottura dell'unità dell'ordinamento e, in definitiva, garantendo la stabilità dello Stato centrale.

Questa dinamica bipolare non trova riscontro nel nostro ordinamento, dove "le Regioni invece di contribuire alla differenziazione e all'etero-

(20) R. ROMANELLI, *Centralismo ed autonomie*, in ID. (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Roma, Donzelli, 1995, p. 143.

geneità (e, quindi, ad un'autentica autonomia), hanno, loro malgrado, suscitato un movimento opposto: gli enti locali vedendo in esse un controllore più vicino e pericoloso dello Stato, cercano da questo garanzie²¹. In questo quadro organizzativo l'abbraccio con lo Stato si rivela, al contempo, necessario e fatale per gli enti territoriali minori, che, nel tentativo di sfuggire all'orbita regionale, si rifugiano tra le braccia delle istituzioni centrali, "rimanendo intrappolati in un sistema, dominato dal centro, di funzioni e poteri condivisi"²².

Ma non è solo la propensione all'amministrazione diretta, la vocazione all'intervento nel tessuto sociale più che al coordinamento delle risorse locali ad innescare la crisi identitaria delle Regioni. A ben vedere l'"autonomia finanziaria" delle Regioni, solennemente sancita all'avvio dell'art. 119 Cost., non si dimostra adeguata a garantirne l'indipendenza dallo Stato. L'autonomia finanziaria rappresenta la premessa indispensabile per la vera emancipazione di qualsiasi ente o organismo: l'aver vincolato costituzionalmente la potestà finanziaria delle Regioni ad esplicarsi "nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni", come si legge nel prosieguo dell'art. 119, comma 1, Cost., genera una pericolosa indeterminatezza sulla capacità di prelievo e di spesa degli enti regionali, che risulta in gran parte affidata alla discrezionalità del legislatore statale. Al di là delle diverse opzioni interpretative, è per tutti evidente che il modello di autonomia finanziaria disegnato dall'art. 119 Cost., fondato su una tipologia tripartita di entrate regionali (proprie, derivate, speciali), si rivela per

(21) S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998, p. 86. La giurisprudenza costituzionale fino agli anni '90 del secolo scorso dimostra come lo Stato avesse un sostanziale monopolio nella funzione di garanzia delle autonomie locali contro l'interferenza regionale. La situazione cambia, in parte, dopo gli anni '90, quando l'intervento dello Stato nei giudizi di costituzionalità sulle leggi regionali serve più a strutturare il potere regionale di intrusione nelle vicende locali, meno a limitarne l'ambito materiale di esplicazione; in questa fase, si registrano anche casi in cui sono le Regioni stesse ad assumere la tutela degli enti locali contro la legge dello Stato nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. Per un'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia, cfr. G. VESPERINI, *Le autonomie locali nello Stato regionale*, in *le Regioni*, 5, 2007, p. 663 ss.

(22) S. CASSESE, *Lo Stato introvabile*, cit., p. 86.

un verso indefinito, per altro verso inadeguato a realizzare una reale autonomia di questi enti²³.

Ne discende che l'autonomia finanziaria, "pietra angolare" dell'autonomia regionale²⁴, da cui dipende materialmente la possibilità di tradurre in concreto le funzioni attribuite a questi enti e di fare fronte ai bisogni delle comunità rappresentate, per come disciplinata nella Costituzione del 1948 non consente di realizzare *soprattutto* l'autonomia politica delle Regioni, che rischiano così di essere confinate ad un ruolo di semplici "amministratori" di interessi e scelte definiti in altra sede. A questa lacuna si accompagna l'assenza – non meno grave – nel testo originario della Costituzione di qualsiasi riferimento alla finanza di Comuni e Province, con cui la finanza regionale deve essere "coordinata": un vuoto che denota grave sottovalutazione delle interdipendenze e degli equilibri su cui si regge l'assetto economico complessivo di un sistema²⁵.

Non è quindi un paradosso affermare che l'esistenza di poteri autonomi, la pluralità di sistemi compresenti all'interno del medesimo ambito territoriale, la formazione di nuove organizzazioni per la rappresentanza e la cura degli interessi delle collettività, costituiscono la ricchezza e, al contempo, l'anomalia dell'amministrazione italiana.

3. Le riforme degli anni '90

Lo strumentario concettuale della Costituzione del 1948, come si è visto, induce a configurare il sistema delle autonomie territoriali – all'interno del quale rientrano le Regioni – come una rete di enti di natura prevalentemente amministrativa, caratterizzati da un'autonomia normativa (e legislativa, in particolare) assai circoscritta, da un'autonomia finanziaria pressoché inesistente, da un'autonomia organizzativa limitata, cui fa da contrappeso, ancorché non esplicitamente affermata, una marcata vocazione ad amministrare gli interessi delle collettività

(23) Su questi aspetti v. A. D'ATENA, *Regione (voce)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, 1988, Milano, Giuffrè, p. 331 ss.

(24) Secondo la definizione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 906.

(25) Così T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 285 ss.

di riferimento. In questo quadro la dimensione “politica” delle Regioni resta alquanto compressa, per non dire schiacciata, dalla centralità dello Stato, mentre la dimensione “gestionale” di questi enti risulta addirittura ipertrofica, mettendo in luce nelle materie di competenza regionale uno scarsissimo ricorso al metodo dell’amministrazione indiretta attraverso gli enti locali minori e, di riflesso, una progressiva espansione dell’apparato amministrativo regionale.

Lo scenario cambia a partire dalla metà degli anni '90, allorché una nuova devoluzione di funzioni amministrative a favore degli enti territoriali, operata mediante una legge ordinaria dello Stato, provoca implicitamente la rottura del parallelismo tra i poteri legislativi e amministrativi regionali, aprendo la strada ad una riforma del titolo V, parte II, della Costituzione italiana, dalla quale il ruolo delle Regioni uscirà radicalmente modificato. Com'è noto, la legge delega 15 marzo 1997, n. 59, c.d. Bassanini, conferisce al governo il compito di realizzare il “federalismo amministrativo”, ridistribuendo i poteri e i compiti amministrativi tra i diversi livelli istituzionali sulla base di principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Il sistema amministrativo delle autonomie territoriali viene sostanzialmente ridisegnato dai decreti delegati di attuazione della legge 59/1997, in base alla logica che concentra la parte più rilevante dell'amministrazione – in termini di attività e di apparati – nel governo locale, in primo luogo in capo ai Comuni. La sussidiarietà verticale spinge sistematicamente le funzioni amministrative verso il basso, il più vicino possibile ai destinatari finali, al punto che da quel momento in poi l'attività operativa, di intervento diretto nel tessuto sociale ed economico da parte di Regioni e Stato, si mostra come “una (necessaria) eccezione, motivata dall'esistenza di interessi unitari non gestibili a livello locale”²⁶. Il principio di sussidiarietà, peraltro, è inscindibilmente associato al principio di adeguatezza, come due facce della medesima medaglia: la prima opera a favore dei Comuni, mentre la seconda agisce a sfavore degli enti locali che non hanno adeguate dimensioni, capacità, risorse per gestire le funzioni devolute.

(26) F. MERLONI, *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia*, cit., p. 101.

Tuttavia, se fosse ridotta ad un criterio statico di allocazione di funzioni amministrative verso il basso, a favore dei livelli di governo minori, la sussidiarietà non sarebbe altro che la riedizione del vecchio principio di decentramento²⁷. Viceversa, l'elasticità che è tipica di questo principio, il nesso che il legislatore crea tra esso e il principio di adeguatezza, consente alle Regioni – e, in generale, agli enti di governo di dimensioni superiori – di intervenire in via di sostegno laddove l'ente territoriale minore non riesce a garantire il corretto esercizio della funzione assegnata per inadeguatezza di mezzi e di capacità, anche finanziarie.

La delega al governo contenuta nella legge 59/1997 ha l'ambizione di ristrutturare sin dalle fondamenta la pubblica amministrazione, attraverso una corposa devoluzione di funzioni dallo Stato agli enti territoriali²⁸. La differenza, rispetto ai precedenti trasferimenti di funzioni avvenuti nel 1972 e 1977, è di tipo qualitativo: nel nuovo impianto istituzionale non viene solo completato il decentramento amministrativo mediante un ulteriore passaggio di funzioni dal centro ai territori, ma viene scissa la funzione di indirizzo da quella di gestione concreta delle attività, mediante un meccanismo di devoluzione generale e residuale. A seguito della riforma Bassanini, il governo centrale dovrebbe diventare il luogo in cui vengono esercitati i poteri di indirizzo, impulso e promozione, mentre i compiti di amministrazione dovrebbero essere svolti in via esclusiva dalle autonomie territoriali, fatte salve le esigenze di unitarietà che caratterizzano le singole funzioni. Come è stato osservato, si compie in questo modo il primo passo verso il federalismo di esecuzione, ispirato direttamente al modello tedesco²⁹. Ma le differenze con le precedenti stagioni di devoluzione non si fermano qui. Forse per la prima volta nella storia del paese, dopo la serie reiterata di tentativi di decentramento, il passaggio di funzioni amministrative a favore delle Regioni e delle autonomie locali costituisce,

(27) Così V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei poteri pubblici*, in Id. (a cura di), *Verso il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 68.

(28) T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 238.

(29) M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., p. 376.

ancor prima che l'attuazione di un disegno costituzionale, "la risposta ad una domanda consapevole, esplicita ed avvertita", diretta ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini³⁰. La domanda di un'effettiva devoluzione di compiti e poteri amministrativi nasce infatti dal basso, dai cittadini e dai territori interessati dalle decisioni da assumere, e rilancia la triangolazione tra il livello centrale, regionale e locale dell'amministrazione pubblica. Un assetto complesso che, come si vedrà meglio, può portare ad un bilancio positivo per i cittadini solo in presenza di una piena collaborazione tra tutti gli enti territoriali, così da rompere la separazione conflittuale che tradizionalmente caratterizza i rapporti interni tra i livelli istituzionali più vicini agli interessi localizzati.

4. *La riforma costituzionale del 2001*

L'imponente trasferimento di funzioni, realizzato con legge ordinaria dello Stato, viene sostanzialmente ad anticipare la riforma costituzionale del 2001, che non solo conferma, ma "stabilizza" il disegno del sistema amministrativo delineato dai decreti di attuazione della legge 59/1997, dotandolo di un ancoraggio e di una copertura costituzionale idonei a prevenire colpi di mano ad opera delle maggioranze di governo successive. È stato opportunamente sottolineato che la "costituzionalizzazione" della riforma Bassanini, operata dal nuovo art. 118 Cost., ne copre tanto la *pars destruens* (legata alla soppressione dei controlli di legittimità sugli atti degli enti locali, al superamento del parallelismo tra funzioni amministrative e legislative), quanto la *pars construens* (inerente alla redistribuzione di compiti e funzioni tra i livelli di governo in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione; alla riorganizzazione del sistema finanziario della Repubblica sulla base dei principi del federalismo fiscale; al riconoscimento del ruolo dei cittadini e della società civile nel perseguimento delle finalità di interesse generale), superando così la intrinseca precarietà di una riforma fondata unicamente su disposizioni legislative ordinarie³¹.

(30) Così G. FALCON, *Introduzione a Lo Stato autonomista*, a cura di G. Falcon, Bologna, Il Mulino, 1998.

(31) F. BASSANINI, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Astrid Rassegna*, 28 aprile 2010, n. 113.

Per quanto interessa in questa sede, uno degli aspetti più innovativi della riforma del 2001 concerne la titolarità della competenza amministrativa. Venuto meno il vincolo del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, grazie al meccanismo di devoluzione generale varato dalla legge 59/1997, la competenza amministrativa viene allocata e articolata *in via ordinaria* a favore dei Comuni. Il recepimento del principio di sussidiarietà verticale da parte dell'art. 118 Cost., in questo senso, limita fortemente la discrezionalità del legislatore (nazionale e regionale) in merito al riparto delle funzioni amministrative, introducendo una sorta di "riserva di legge rinforzata" per eventuali deroghe alla regola della titolarità comunale³².

In seguito alla costituzionalizzazione della sussidiarietà verticale, lo spostamento verso l'alto delle funzioni amministrative è ammesso solo per legge, laddove il legislatore ravvisi l'esigenza di "assicurare l'esercizio unitario" della funzione, e a condizione che l'innalzamento della competenza a favore di enti di maggiori dimensioni rispetti, al contempo, i principi di adeguatezza e differenziazione. Nonostante non sia espressamente stabilito dall'art. 118, comma 1, Cost., è infatti indubitabile che sia richiesta una fonte primaria sia per trasferire le funzioni amministrative dallo Stato agli enti locali (verso il basso), sia per spostarle dall'ente locale a favore di livelli di governo superiori (verso l'alto). Del resto, lo spostamento delle funzioni amministrative è stato realizzato con fonte primaria nel primo (1972), nel secondo (1977) e anche nel terzo trasferimento (1998), quindi pare difficile negare l'esistenza di una riserva di legge sul punto solo perché non espressamente prevista dal testo dell'art. 118 Cost. Ovviamente, le norme di legge (statale o regionale) che dispongano clausole residuali a favore di enti diversi dai Comuni, che trattengano funzioni per ragioni diverse dall'unitarietà, che non chiariscano adeguatamente l'esigenza alla base dell'attrazione verso l'alto della funzione amministrativa, sono esposte al sindacato di costituzionalità della Corte.

A questa considerazione segue quella per cui la generale competenza amministrativa dei Comuni non si attiva automaticamente con

(32) *Ibidem*.

l'entrata in vigore del nuovo titolo V Cost., che preferisce indicare un criterio generale al legislatore regionale e statale, anziché dettare una disposizione prescrittiva dotata di immediata operatività³³. Altra questione, estranea al tema qui affrontato, è stabilire quale legislatore – statale o regionale – sia competente ad allocare le funzioni a favore degli enti locali, considerato che il potere di distribuire le funzioni amministrative non può che essere considerato “parte costitutiva” delle materie che, in base all’art. 117 Cost., vengono ripartite tra Stato e Regioni. In linea di massima si può osservare che l’intero sistema di conferimento è rimesso ad una doppia fonte: statale, per l’individuazione dei compiti regionali e locali nelle materie di competenza esclusiva dello Stato; regionale, per l’allocazione delle funzioni amministrative nelle materie rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni e nelle materie di competenza residuale delle Regioni. L’inerzia regionale nell’individuare le funzioni spettanti agli enti locali giustifica l’intervento sostitutivo del governo, che è delegato ad emanare norme in sostituzione delle Regioni inadempienti, secondo le procedure stabilite dalla legge 131/2003, considerata attuativa dell’art. 120, comma 2, Cost.

Con riferimento ai poteri di amministrazione, una delle differenze di maggior rilievo tra il modello di *governance* introdotto dalle riforme Bassanini e quello della riforma costituzionale risiede nel fatto che il primo valorizza gli enti territoriali in genere, rimettendo al legislatore regionale le scelte puntuali circa l’allocazione delle funzioni tra gli enti infraregionali; il secondo, invece, considera i Comuni “il fulcro dell’amministrazione locale”, e intesta direttamente ad essi la generalità delle funzioni amministrative³⁴. Di sicuro, il combinato disposto di queste riforme porta ad una profonda modificazione dell’intero sistema amministrativo, che investe, in particolare, la struttura stessa dell’ente regionale.

(33) “L’art. 118, comma 1, anche se non può essere inteso come direttamente attributivo di funzioni amministrative ai Comuni, pone comunque la regola per cui in linea di principio quelle funzioni vanno attribuite a tali soggetti”. A. CORPACI, *Il sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, p. 108.

(34) T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 239.

L'attribuzione agli enti locali dell'amministrazione come funzione propria, non derivata, comporta un profondo ripensamento dell'apparato, degli uffici e del personale delle Regioni. Questi enti, nel nuovo quadro costituzionale, assumono il ruolo strategico di coordinamento e regia delle funzioni operative esercitate dagli enti minori, che operano a diretto contatto con i cittadini. Le funzioni naturalmente spettanti alle Regioni sono quelle legislative, di programmazione e coordinamento, nonché di supporto degli enti locali, a cui sono devoluti in via esclusiva i compiti ordinari di cura dell'interesse pubblico, come la prestazione di servizi, le attività a rilevanza esterna, le funzioni d'ordine. Nella nuova cornice costituzionale l'interazione tra Regioni e enti locali è ispirata al principio di leale collaborazione, mentre la logica del "federalismo cooperativo" prende il posto di quella tipica del "federalismo competitivo", affinché la ripartizione delle funzioni operative scaturisca dall'effettiva intesa tra la Regione e gli enti locali interessati³⁵.

Sul piano organizzativo, le Regioni escono fortemente alleggerite dalla riforma costituzionale, poiché mantengono su di sé solo quelle funzioni volte non tanto a fare direttamente, quanto a "far fare", a indirizzare gli altri livelli di governo nello svolgimento della loro attività operativa. L'apparato stesso delle Regioni dovrebbe risultare ridotto e semplificato, seguendo la logica che, all'indomani del decentramento generale di funzioni operato con la legge Bassanini, condusse alla soppressione di una parte rilevante dell'amministrazione periferica dello Stato. In questo senso, si può dire, il nuovo titolo V della Costituzione raccoglie l'eredità della legge quadro sulle autonomie locali (legge 142/1990), che affidava alle Regioni il compito di "organizzare" l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province³⁶, individuando nella Regione il "centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali"³⁷. Nel

(35) L. CASTELLI, *Gli enti strumentali delle Regioni*, in *Astrid Rassegna*, 27 aprile 2007, n. 49.

(36) Cfr. art. 3, comma 1, legge 142/1990.

(37) Cfr. Corte cost., sent. 343/1991.

nuovo disegno costituzionale la Regione assume la configurazione di ente di area vasta costituzionalmente preordinato a “federare stabilmente le amministrazioni locali nello svolgimento della propria azione”³⁸. Di più: nell’esercizio della potestà organizzatoria e di governo, le Regioni devono ritenersi vincolate al principio del decentramento di cui all’art. 5 Cost., che trova oggi pieno compimento nella regola (flessibile) della sussidiarietà verticale, prevista dall’art. 118, comma 1, Cost.

Sul piano sistemico, l’effetto più importante della riforma costituzionale deriva dal fatto che le Regioni vedono cessare ogni motivo di conflitto e competizione con gli enti locali, dai quali si distinguono nettamente per il tipo di compiti e per il diverso ruolo di governo. La funzione di organizzare l’esercizio e la ripartizione territoriale dei compiti pubblici spetterà d’ora in avanti alle Regioni, mentre il soddisfacimento diretto degli interessi dei cittadini viene affidato in via esclusiva agli enti locali, in particolare ai Comuni. La riserva comunale di cui all’art. 118 Cost., in questo senso, dovrebbe far cessare la promiscuità di funzioni attribuite, in modo irrazionale e confuso, a centro, Regioni e enti locali; al tempo stesso, il nuovo assetto costituzionale dovrebbe favorire un più chiaro riconoscimento della dimensione regionale come ambito organizzativo all’interno del quale trovano riconoscimento e sintesi gli interessi locali, come avviene negli Stati federali o regionali. Il nuovo schema di relazioni intende porre fine all’anomala triangolazione di livelli istituzionali che da sempre caratterizza il nostro ordinamento, né interamente regionale né veramente federale, lasciando spazio ad una più chiara spartizione di compiti tra Regione e Stato, a seguito della quale gli enti locali vengono attratti nell’orbita regionale³⁹.

Il condizionale, però, è d’obbligo. Molte di queste premesse, infatti, non si sono realizzate, vuoi per responsabilità delle Regioni, vuoi per

(38) F. MERLONI, *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, cit., p. 115.

(39) S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998, p. 87.

inadeguatezza degli enti locali. A questo disegno, nitido e condivisibile, è mancato probabilmente un ulteriore puntello, un sostegno che avrebbe completato il sistema costituzionale di amministrazione: per dare maggiore certezza al nuovo riparto di funzioni, sarebbe stato necessario riconoscere alle Regioni ordinarie una competenza legislativa esclusiva sull'ordinamento locale, come avviene in altri ordinamenti federali o a regionalismo avanzato. L'impostazione policentrica che caratterizza il nuovo titolo V della Costituzione, volta a creare un sistema equiordinato di autonomie territoriali, tende infatti a produrre scarsa chiarezza e concorrenza nei ruoli. L'idea della Corte costituzionale di costruire un sistema amministrativo basato su una maggiore autonomia degli enti locali, che operano nell'ambito di un più ampio raccordo funzionale con le Regioni⁴⁰, si è rivelata fragile in assenza di un formale potere legislativo attribuito alle Regioni per organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province. Una volta soppresso l'art. 128 Cost., che inquadrava l'autonomia degli enti locali entro una griglia di principi (spesso debordanti) fissati da leggi generali della Repubblica, sarebbe stato necessario riconoscere al legislatore regionale la competenza esclusiva sull'ordinamento di Comuni e Province, divenuti nel frattempo "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" (art. 114 Cost.). Questa competenza regionale potrebbe forse evincersi direttamente dal meccanismo dell'art. 117 Cost., non rientrando l'ordinamento locale tra le materie riservate alla legislazione statale né tra quelle assegnate alla competenza ripartita tra Stato e Regioni; ma, a fronte della parificazione sul piano costituzionale di Comuni, Province e Regioni, ed in assenza di una chiara indicazione da parte della Costituzione, la "regia" delle Regioni rimane esposta alla concorrenza delle fonti di autonomia locale, da alcuni ritenute le uniche abilitate ad intervenire nella materia dell'ordinamento e organizzazione locale. Al contrario, il testo costituzionale ritaglia in modo molto nitido il ruolo della fonte legislativa statale, cui affida in via esclusiva il potere di definire le funzioni fondamentali degli enti

(40) Corte cost., sent. 343/1991.

locali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p). Questa asimmetria aiuta a comprendere perché, dopo la riforma costituzionale del 2001, siano pochissime le Regioni ordinarie ad aver adottato leggi organiche per il riordino del sistema amministrativo regionale e locale⁴¹.

Il legislatore costituzionale del 2001, dunque, sceglie di non “chiudere” il sistema e preferisce lasciare sfumati i contorni del modello policentrico, mantenendo aperto un canale diretto tra Stato e enti locali. La garanzia espressa dell'autonomia locale, come del resto l'equiparazione formale tra le diverse componenti della Repubblica, viene inserita nel nuovo testo costituzionale su spinta degli enti locali e rappresenta null'altro che una concessione alla vecchia teoria dello Stato federale quale entità articolata su tre livelli, retaggio della tradizione municipalista. L'impostazione dualistica cui mirava la legge 142/1990, con le Regioni poste allo snodo delle relazioni centro-periferia, nel nuovo disegno costituzionale lascia il posto alla storica architettura su tre livelli, in cui l'unico elemento di novità è rappresentato dalla pari dignità fra gli enti autonomi.

Questo scarto tra modelli istituzionali è registrato anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, nel volgere di pochi anni, passa da una visione che assegna alle Regioni il ruolo di centro propulsore e di coordinamento delle autonomie locali⁴², ad una prospettiva in cui tutti gli enti territoriali risultano sostanzialmente equiparati e concorrono allo stesso modo alla definizione delle politiche pubbliche⁴³. È pur vero che la stessa Corte costituzionale avrà modo di pre-

(41) Se si escludono le leggi di conferimento di funzioni adottate dalle Regioni ordinarie in attuazione del d.lgs. 112/1998, le uniche leggi regionali sul “sistema amministrativo locale” sono: l.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, recante *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università*; l.r. Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10, recante *Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni*; l.r. Umbria 9 luglio 2007, n. 23, recante *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale – Unione Europea e relazioni internazionali – Innovazione e semplificazione*; l.r. Calabria 12 agosto 2002, n. 34, recante *Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali*.

(42) Corte cost., sent. 343/1991.

(43) Corte cost., sent. 408/1998.

cisare, in seguito al concretarsi della riforma “Bassanini”, che l’equiparazione tra le diverse articolazioni della Repubblica riguarda soltanto la fonte di attribuzione dell’autonomia, mentre l’art. 114 Cost. non determina una “totale equiparazione fra gli enti in esso indicati”⁴⁴. Ma è altrettanto certo che il ruolo dello Stato nella definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, oltre che nell’attribuzione ad essi in via diretta di compiti amministrativi, impedisce la ricomposizione di un sistema delle autonomie a livello regionale e, inevitabilmente, mantiene in vita il rapporto triangolare tra Stato-Regioni-enti locali. Lo Stato resta quindi al centro dell’integrazione fra i diversi livelli territoriali, come testimonia il sovraccarico di lavoro per le sedi della concertazione (Conferenza Stato-Regioni, Stato-città, Unificata), collocate presso la Presidenza del Consiglio, che da luoghi di mediazione politica tra centro e autonomie sono progressivamente divenute centri per la definizione delle politiche territoriali⁴⁵.

La scelta di conservare un rapporto diretto tra Stato e enti locali, dunque, reca un grave *vulnus* alla costruzione delle Regioni come enti capaci di sintetizzare l’insieme delle istanze territoriali, oltre ad alimentare l’antagonismo tra enti minori e enti di area vasta. Al punto che, nel nuovo impianto istituzionale, vi è chi riscontra una riduzione del potere regionale sugli enti locali rispetto a quanto stabilito dalla legge 142/1990, a causa della maggior puntualità dei compiti riservati allo Stato, che inevitabilmente sottrae spazio alla competenza discrezionale delle regioni⁴⁶. Ciò, senza trascurare che il ruolo del legislatore statale nel definire le funzioni fondamentali degli enti locali porta con sé, unitamente ad una garanzia nei confronti del neocentralismo regionale, il rischio implicito dell’inattuazione del modello di “amministrazione capovolta”⁴⁷ disegnato dall’art. 118 Cost. L’individuazione

(44) Corte cost., sent. 274/2003.

(45) M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., p. 373.

(46) T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 236-237.

(47) Prendendo a prestito, per l’occasione, una felice intuizione di Giorgio Berti, nel cui pensiero l’amministrazione, anziché rappresentare una derivazione del potere dello Stato, che si impone e che comunque è solo in rapporto indiretto con la società, è

di tali funzioni da parte del centro diviene infatti un presupposto indispensabile per la riallocazione delle funzioni amministrative: mancando il primo, come è stato sino ad oggi, manca anche la possibilità di riarticolare il sistema amministrativo partendo dal basso, come imporrebbe il principio di sussidiarietà. La perdurante inadempienza dello Stato rispetto all'individuazione di "un nucleo essenziale dell'autonomia locale", in questa prospettiva, finisce per privare le Regioni del necessario quadro di riferimento entro cui operare i conferimenti ulteriori⁴⁸.

In un impianto caratterizzato da Regioni leggere, strategiche, forti, dotate di una grande capacità di conoscenza del territorio e di una visione generale, lo Stato dovrebbe dismettere i panni di "garante delle autonomie locali" ed assumere il ruolo, più nobile, di garante istituzionale dei principi fondamentali e dell'uniformità dei diritti. Un ordinamento maturo richiede infatti che i ruoli dei diversi livelli istituzionali siano distinti, chiaramente definiti, e che le interrelazioni tra essi siano fondate su logiche cooperative, federali, e non su dinamiche competitive. Soprattutto, richiede che l'espressione degli interessi territoriali avvenga mediante un'unica voce, in grado di riassumere le diverse posizioni e offrire al centro istanze armonizzate. Non a caso i sistemi più efficienti, qual è ad esempio quello tedesco, affidano alle Regioni il ruolo di interlocutore privilegiato con il centro e considerano gli enti locali come semplici articolazioni del livello regionale, nell'ambito del quale essi trovano riconoscimento, rappresentanza ed espressione all'esterno.

prima di tutto un'espressione della società stessa. Cfr. U. ALLEGRETTI, *Il pensiero amministrativistico di Giorgio Berti: l'amministrazione capovolta*, in *Ritorno al diritto*, 5/2007. Sulla metafora di Berti ritorna, recentemente, anche L. CASTELLI, *L'amministrazione regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2009, p. 1.

(48) Così M. DI FOLCO, *L'amministrazione regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2008, p. 2. Nel momento in cui si scrive è pendente al Senato il d.d.l. 2259, recante "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al governo in materia di trasferimento delle funzioni amministrative, carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli uffici territoriali del governo. Riordino di enti e organismi decentrati".

Ovviamente, il buon funzionamento di un sistema passa anche (e soprattutto) attraverso il rispetto delle competenze spettanti a ciascun livello di governo, e non dipende solamente dall'efficacia dei meccanismi di raccordo tra le istituzioni. Sul punto, non può trascurarsi che il legislatore statale, anche in seguito alla riforma del titolo V Cost., ha continuato a seguire la tradizionale logica statocentrica, utilizzando le clausole generali e le materie trasversali presenti nell'art. 117 Cost. – come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la perequazione delle risorse finanziarie o la tutela della concorrenza – per legittimare frequenti sconfinamenti nelle materie di competenza regionale e locale⁴⁹. In questo senso, l'attuazione di politiche pubbliche unitarie, così come un tempo la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente, è spesso apparsa strumentale a condizionare dal centro l'indirizzo politico delle autonomie territoriali, più che a soddisfare esigenze di tenuta dell'ordinamento.

5. L'attuale fisionomia delle Regioni

Indubbiamente, al fallimento del progetto dell'ente regionale come centro propulsore delle autonomie locali ha contribuito, oltre all'incompletezza della riforma costituzionale, l'inadeguatezza dei Comuni e degli enti minori in genere, che in gran parte si sono dimostrati inadatti, per dimensione e risorse, a gestire le funzioni amministrative trasferite dal centro e dalle Regioni. La difficoltà dei Comuni a curare in modo idoneo l'interesse della popolazione residente, come è noto, è legata ad un problema antico, che affonda le radici nell'insuccesso delle politiche per l'associazionismo municipale e per la razionalizzazione dei territori; oltre che, naturalmente, nella ristretta disponibilità finanziaria del sistema locale nel suo complesso, indebolito da una serie di provvedimenti legislativi che, a partire dal 1971 ad oggi, han-

(49) Come rileva A. STERPA, *L'attuazione della riforma*, in ISSIRFA-CNR, *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, cit., in tutti gli interventi successivi alla riforma del titolo V Cost. dotati di riflessi sul sistema delle autonomie, la tendenza di fondo del legislatore statale è sempre stata quella di ampliare (legittimamente o meno) il raggio di azione dei titoli di intervento statale previsti in Costituzione.

no sistematicamente allargato la forbice fra le competenze – sempre più ampie – assegnate agli enti territoriali e le competenze – sempre più ristrette – ad essi riconosciute in materia di riscossione e prelievo fiscale⁵⁰. Temi ovviamente centrali nel dibattito politico contemporaneo, ma su cui sarebbe inopportuno diffondersi in questa sede. Per quanto qui rileva è sufficiente segnalare che l'incapacità degli enti locali di ricevere le funzioni delegate determina, in proporzione, il fallimento del ruolo programmatico delle Regioni, le quali hanno finito per trattenere su di sé gran parte delle funzioni e delle attività riservate – nel modello costituzionale – al livello istituzionale più vicino ai cittadini. Sulle difficoltà materiali di gestire le funzioni degli enti locali si innesta, con agio, la vocazione delle Regioni a curare direttamente gli interessi della popolazione residente, che in fondo può considerarsi un riflesso secondario della attitudine “politica” di questi enti grandi territoriali: per molti versi, la creazione di apparati regionali rappresenta il punto di emersione di interessi pubblici sempre nuovi e diversi⁵¹. In altre parole, appare difficile scindere il progressivo ampliarsi degli apparati amministrativi regionali dalla dimensione politica delle Regioni, che tendono a curare e perseguire, con ogni mezzo, *tutti* gli interessi espressi dal territorio di riferimento.

Così la vocazione “operativa” delle Regioni, evidente sin dall'origine, ha condotto al fallimento del modello dell'amministrazione indiretta attraverso gli enti locali minori e, di riflesso, alla progressiva espansione dell'apparato amministrativo regionale. Le Regioni, si può dire, hanno interpretato male il loro ruolo politico rispetto alla tutela degli interessi territoriali e, anziché farsi guida dell'azione altrui, hanno preferito assumere in prima persona la gestione delle funzioni amministrative localizzabili. Nulla sembra essere cambiato rispetto alla prima fase del regionalismo, da questo punto di vista: la differenziazione dei livelli istituzionali, basata sulla dimensione dell'interesse, non riesce a realizzarsi all'interno di un sistema amministrativo competitivo e conflittuale. Basti pensare, in proposito, che l'avvalimento degli uffici

(50) Così la Relazione sul federalismo fiscale (v. oltre).

(51) In questo senso M. DI FOLCO, *L'amministrazione regionale*, cit., p. 2.

locali, nei pochi casi in cui si è verificato, è stato percepito più come una manifestazione di volontà accentratrice delle Regioni, desiderose di attrarre a sé gli apparati burocratici locali, che come uno strumento di decentramento.

Ecco allora che molte delle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 112/1998, nel distribuire compiti e funzioni agli enti locali, hanno proceduto in modo marcatamente settoriale e non organico, intervenendo per lo più su materie assai circoscritte e marginali⁵². Quasi sempre le fonti regionali prevedono, contestualmente al conferimento a favore degli enti minori, “l’istituzione di enti dipendenti dalla Regione chiamati ad esercitare – in via indiretta – una porzione dell’ampio corredo funzionale (impropriamente) trattenuto a livello regionale”⁵³; e quand’anche ciò non avviene, la spiegazione va rinvenuta nel carattere frammentario e microsettoriale proprio di molte leggi regionali di conferimento, più che nell’atteggiamento virtuoso di *self-restraint* delle Regioni⁵⁴. Diviene palpabile lo scarto tra il modello di Regione quale ente di indirizzo e governo del sistema amministrativo territoriale, come concepito dalla riforma del 2001, e la realtà dell’amministrazione regionale, sempre più esuberante e pletorica. Nonostante i moniti del legislatore statale e i proclami delle Regioni, anno dopo anno l’apparato amministrativo regionale – fatte le debite differenze tra le varie aree del paese – mostra una ineluttabile tendenza all’espansione anziché al ridimensionamento, se si eccettua qualche episodica iniziativa di semplificazione intrapresa da singole Regioni italiane⁵⁵. Nascono progressivamente nuovi organismi regionali, ven-

(52) Fatta salva qualche legge regionale afferente a settori chiave dell’ordinamento come la gestione dei rifiuti, l’energia, l’istruzione. M. DI FOLCO, *L’amministrazione regionale*, cit., p. 6, e precedentemente L. CASTELLI, *L’amministrazione regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, pp. 282-283.

(53) L. CASTELLI, *L’amministrazione regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2009, p. 1.

(54) Come rileva M. DI FOLCO, *L’amministrazione regionale*, cit., p. 12.

(55) È il caso, per citare gli esempi più recenti, del Piemonte, che ha provveduto alla soppressione del Comitato regionale per le opere pubbliche (l.r. Piemonte 4 febbraio 2008, n. 6); dell’Umbria, che ha estinto la Fondazione Umbria Spettacolo (l.r. Umbria

gono prorogati o modificati quelli esistenti, aumenta la partecipazione regionale in società di capitali e fondazioni, mentre la propensione alla soppressione degli apparati e strutture dipendenti dalle Regioni, esaminando la legislazione regionale degli ultimi anni, appare davvero marginale⁵⁶.

Il modello postulato dalla riforma del titolo V, parte II della Costituzione non si è quindi realizzato. Le Regioni non si sono caratterizzate come enti di legislazione, programmazione e coordinamento, anche a causa della debolezza costituzionale delle assemblee legislative regionali; né, d'altra parte, gli enti locali hanno assunto il ruolo di "amministratori generali" della Repubblica, come imporrebbe l'attuazione del principio di sussidiarietà, coniugato con quelli di adeguatezza e differenziazione. A questo risultato, indubbiamente, ha contribuito anche la Corte costituzionale, che, in particolare nelle materie di nuova competenza regionale (tutela e sicurezza del lavoro, ordinamento della comunicazione, istruzione, ecc.), ha respinto una dopo l'altra le eccezioni di legittimità sollevate nei confronti di leggi statali e provvedimenti del governo ritenuti lesivi dell'autonomia regionale, confermando la linea "centralistica" fatta valere in precedenza nei confronti delle Regioni con riferimento alle materie del vecchio art. 117 Cost. Così, se da un lato la flessibilità tipica delle materie trasversali ("materie non materie") ha consentito allo Stato di continuare ad espandersi a discapito delle riserve regionali, dall'altro la Corte costituzionale ha fornito una comoda sponda a questo atteggiamento conservatore, svalutando sistematicamente gli elementi innovativi presenti nel

18 giugno 2008, n. 11); del Molise, che ha soppresso l'Autorità d'ambito per la gestione del servizio idrico integrato, trasferendone le funzioni alla Regione (l.r. Molise 3 marzo 2009, n. 8); dell'Emilia-Romagna, che ha ridotto il numero dei componenti degli organi di amministrazione e di revisione delle società partecipate dalla Regione (l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2007, n. 26) ed ha altresì ridotto il numero dei componenti del Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom) e dell'Azienda regionale per la navigazione interna (l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2007, n. 27); della Liguria, che ha anch'essa ridotto il numero dei componenti del Comitato regionale per le comunicazioni (l.r. Liguria 12 novembre 2007, n. 35).

(56) Così anche L. CASTELLI, *L'amministrazione regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, cit., p. 4.

nuovo testo costituzionale⁵⁷. Un grave difetto di immaginazione che ha condotto, progressivamente, ad estromettere dall'esercizio delle proprie competenze le assemblee legislative regionali.

6. Dalla questione meridionale alla questione settentrionale: il contrappasso del regionalismo

Ma, tra tutte le contraddizioni a cui il regionalismo italiano è andato incontro in questi decenni, la più evidente è probabilmente rappresentata dal capovolgimento delle finalità originarie che hanno sostenuto la progettazione e la valorizzazione dell'autonomia regionale. Nel corso degli anni si è infatti assistito ad una sorta di inversione nelle priorità geopolitiche del paese che ha condotto a quella che, per semplicità, indicheremo qui come "la questione settentrionale".

Il quarantesimo compleanno dei consigli regionali è contrassegnato dalla ricomparsa di quel grande nodo economico-sociale rappresentato dallo squilibrio che divide le Regioni del Nord industrializzato da quelle economicamente più depresse del Sud, su cui, secondo alcuni, nel 1994 venne edificata la c.d. seconda Repubblica⁵⁸. Quasi a marcare un contrappasso rispetto alle origini storiche dell'autonomia regionale, voluta fortemente dal partito di don Sturzo come soluzione organizzativa alla secolare "questione meridionale", nell'ottica di un riequilibrio territoriale a favore del Sud, la "questione settentrionale" viene armata dai sostenitori del federalismo amministrativo e fiscale nel nome di una maggiore "giustizia territoriale"⁵⁹ rispetto alle politiche assistenzialiste seguite dai governi italiani nella seconda parte

(57) Basti pensare, per fare un esempio tra i tanti, alla recente decisione che ha riportato allo Stato l'intera competenza sullo sportello unico per le attività produttive, assorbita nella materia del "coordinamento informativo", e non ritenuta viceversa riconducibile al "coacervo, peraltro indeterminato, di materie afferenti a industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo, ecc., complessivamente compendiato dalla Regione (Emilia-Romagna e Veneto, *N.d.A.*) sotto la generica denominazione di "attività produttive" (Corte cost., sent. 13 gennaio 2010, n. 15).

(58) I. DIAMANTI, R. MANNHEIMER (a cura di), *Milano a Roma, Guida all'Italia elettorale del 1994*, Roma, Donzelli, 1994.

(59) Prendendo a prestito il titolo del volume di L. RICOLFI, *Il sacco del nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini e associati, 2010.

del secolo scorso. Così, la frattura fondamentale tra Nord ricco e Sud povero che, nel periodo tra le due guerre, alimenta la richiesta di maggiore autonomia territoriale e favorisce la creazione delle Regioni in difesa degli interessi del Mezzogiorno continentale ed insulare, nel recente dibattito politico diventa strumentale al suo contrario, cioè ad una richiesta di maggiore autonomia – soprattutto fiscale ed economica – del Nord Italia, volta ad ottenere una diversa distribuzione delle risorse nelle aree del paese⁶⁰. Si tratta di una vera e propria eterogenesi dei fini, da cui nasce una richiesta diffusa di “giustizia per il Nord”, da misurare in termini di reddito prodotto e trattenuto da ciascun territorio, credito (o il debito) di ogni Regione nei confronti delle altre, grado di evasione fiscale, volume di spesa pubblica, efficienza nell'erogazione dei servizi delle diverse aree regionali.

Secondo alcuni, la “questione settentrionale” esisterebbe sin dall'Unità d'Italia, quale espressione di una linea ideologica che oppone lo “Stato di Milano” ad una gestione centralistica del paese⁶¹. Di sicuro, la contrapposizione tra un Settentrione moderno e aperto alle attività industriali ed un Meridione parassitario e arretrato rappresenta da ormai vent'anni l'ossatura portante di progetto politico nato come federazione di vari movimenti autonomisti regionali (Lega Nord), inizialmente ispirato ad una visione critica dell'accentramento amministrativo e all'ideale federalista⁶², ed in seguito orientato ad una più netta riven-

(60) Basti pensare che la bozza di statuto regionale del Veneto, presentata nell'agosto 2010 dalla maggioranza di centrodestra guidata dal leghista Luca Zaia, contiene una previsione per cui “La Regione si adopera in particolar modo a favore di tutti coloro che dimostrano un particolare legame con il territorio” (art. 4, comma 6). Una norma simile significa, quantomeno nelle intenzioni del legislatore regionale, che i cittadini veneti dovrebbero “venire prima” di tutti gli altri (riprendendo lo slogan di Zaia in campagna elettorale) e godere di una corsia preferenziale nei bandi per la casa, nei concorsi pubblici, nelle graduatorie per gli asili nido, nell'aggiudicazione degli appalti e in generale negli stanziamenti pubblici.

(61) Nel 1860 Cesare Correnti pubblica sul quotidiano *La Perseveranza* un articolo dal titolo *Finis Longobardiae*, in cui sono trattate *ante litteram* molte delle tematiche che, oltre un secolo più tardi, troveranno rappresentanza ed espressione nei movimenti autonomisti del Nord.

(62) Secondo il manifesto politico contenuto nel saggio di G. MIGLIO, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in G. MIGLIO e F. BENVENUTI (a cura di), *L'unificazione amministra-*

dicazione dell'indipendenza di alcune aree del Nord (Padania) dalle Regioni centro-meridionali, accusate di rappresentare un peso per la parte produttiva del paese.

Tuttavia, sarebbe riduttivo ascrivere la "questione settentrionale" al semplice dibattito politico, essendo ormai chiaro che il tema del divario tra le Regioni italiane è entrato a far parte del dibattito culturale del paese. Un recente studio rileva come, da decenni, sia in atto un vero e proprio "sacco del Nord", che provoca la fuoriuscita di almeno 50 miliardi che "ogni anno se ne vanno ingiustificatamente" a favore di un Meridione parassitario, nel segno di una retorica della solidarietà che spesso "conduce all'opportunismo e all'irresponsabilità"⁶³. La centralizzazione della finanza pubblica italiana, introdotta con la riforma fiscale del 1971, è oggetto di critiche bipartisan per lo scollamento che provoca, soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, tra le spese a livello decentrato e le entrate finanziate dal centro, generando una forte asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa. Il costo della politica locale e regionale, la proliferazione di organi istituzionali e delle strutture burocratiche, i disavanzi nei servizi sanitari e della gestione amministrativa in genere, alimentano continui rimproveri del governo alle Regioni "sprecone", che si vogliono concentrate soprattutto nel Centro-Sud. La forte avanzata della Lega Nord alle elezioni regionali ed amministrative del marzo 2010, di per sé, pone il tema cruciale della modernizzazione economica e sociale del Nord in termini di "questione settentrionale", ovvero come problema di recupero delle risorse drenate dallo Stato centrale a favore delle Regioni del Sud, oltre che come protezione dalle minacce provenienti dall'esterno, rappresentate in particolare dall'immigrazione e dall'Europa⁶⁴.

Non è quindi più possibile ridurre la questione settentrionale a semplice piattaforma politica portata avanti da alcuni partiti, radicati in una zona del territorio nazionale, che insorgono contro un metodo

tiva ed i suoi protagonisti, Vicenza, Neri Pozza, 1969, scritto in occasione del Convegno per il centenario delle leggi di unificazione.

(63) L. RICOLFI, *Il sacco del nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, cit., *passim*.

(64) Sul punto v. l'articolo di C. TRIGLIA, *Questione settentrionale: perché il Nord non guarda più a nord*, in *Il Sole-24 Ore*, 2 aprile 2010.

accentrato di redistribuzione delle risorse. Evidentemente, esiste un problema più generale che riguarda l'efficienza dell'intero sistema amministrativo, una questione che investe il governo dei territori e si compenetra strettamente con il tema dell'organizzazione economica del paese e dei suoi distretti produttivi⁶⁵. Di tutto ciò, la migliore testimonianza è fornita dalla recente Relazione del governo alle Camere sul federalismo fiscale⁶⁶, diretta a fotografare la situazione presente della finanza pubblica italiana nel rapporto tra Stato centrale, da un lato, Regioni, Province e Comuni, dall'altro.

In questa Relazione la finanza italiana viene rappresentata sotto forma di un "albero storto", in cui la spesa statale è prevalentemente finanziata con le tasse dei cittadini, mentre la spesa locale è ricondotta a governi (locali e regionali) che hanno il potere di spesa ma non di presa fiscale, risultando in questo modo fiscalmente irresponsabili. In quest'ottica, le riforme per il decentramento amministrativo (leggi Bassanini) e il federalismo (nuovo titolo V Cost.) hanno ulteriormente accentuato l'asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa, avendo mantenuto in capo allo Stato centrale il potere di governo e indirizzo politico, e devoluto ai governi locali la sola funzione amministrativa. Questo impianto istituzionale ha consentito, nel corso degli anni, l'intervento diretto degli enti territoriali nell'economia e nel mercato, cui si è accompagnata la proliferazione di società comunali e regionali (fenomeno definito come "Grandi Comuni Holding" e "Regioni Holding") e in generale di organismi amministrativi dipendenti dagli enti territoriali⁶⁷.

Ma l'aspetto più interessante della Relazione, per quanto rileva in questa sede, riguarda la c.d. inattività a detrimento del Mezzogiorno. In questa parte dello studio si legge infatti che le Regioni del Sud

(65) Sul tema si veda il recente saggio di P. PERULLI, A. PICHIERRI (a cura di), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Torino, Einaudi, 2010.

(66) Relazione del governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42, presentata il 30 giugno 2010.

(67) I dati elaborati dal Ministero della funzione pubblica indicano in 7.106, alla fine del 2009, il numero dei consorzi e società in cui si evidenzia una partecipazione di Comuni, Province, Regioni e strutture centrali.

hanno dimostrato una scarsa capacità e qualità di spesa nell'impiego degli "interventi speciali di sviluppo" ad esse affidati. Le informazioni riguardano sia la percentuale di somme impegnate rispetto alle risorse totali affidate alle Regioni del Sud, nonché l'efficacia degli interventi in termini di qualità dei servizi erogati da queste amministrazioni. In sintesi, si afferma, "il Sud ha avuto di più e speso di meno. Più il Sud riceveva in termini di dotazioni finanziarie (lasciate in cassa), meno si sviluppava in termini di prodotto interno lordo"⁶⁸. Quando passa ad esaminare l'organizzazione sanitaria del paese, che mediamente assorbe l'80% dei bilanci regionali, la Relazione sottolinea come la legge finanziaria del 2008 abbia stanziato la cifra di 12,1 miliardi di euro a favore di cinque Regioni del Centro-Sud fortemente indebitate (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia), e stigmatizza impietosamente il fenomeno per cui un dispositivo medico comune (una siringa) costa quasi il doppio in Sicilia rispetto alla Toscana.

Si trovano, in questo studio, elementi a sufficienza per considerare la "questione settentrionale" come una questione di Stato, o quantomeno di governo, e non più solo come elemento interno al dibattito politico-partitico. Le risposte al progressivo acuirsi dello squilibrio nell'impiego delle risorse tra Nord e Sud, tratte dall'agenda del governo, consistono nell'attribuzione dei beni demaniali ai territori dove essi hanno avuto la loro origine storica e sono fisicamente ubicati (c.d. federalismo demaniale); nell'armonizzazione delle informazioni contabili per la costituzione di una banca dati unitaria; nella quantificazione dei trasferimenti statali agli enti territoriali e nella progressiva sostituzione di essi con la fiscalizzazione; nella determinazione dei fabbisogni standard delle funzioni; nella determinazione dei costi standard delle Regioni; nella fiscalità regionale, realizzata mediante il combinato effetto di costi standard e razionalizzazione delle fonti di gettito; nel federalismo municipale, per consentire una tendenziale coincidenza tra cosa amministrata e cosa tassata. Soprattutto, ed in sintesi, il governo punta sulla realizzazione del federalismo fiscale "come unica via per superare le attuali anomalie", e permettere ai

(68) Relazione del governo alle Camere, cit., punto 4.

ciudadini un controllo democratico sui livelli di governo che sono più prossimi alla loro vita.

Probabilmente, l'immagine di un Sud totalmente sottosviluppato, che vive integralmente a traino di un Nord produttivo ed europeo, risponde ad uno stereotipo culturale, più che alla realtà dei fatti. Da anni, ormai, non esiste più un unico Mezzogiorno indifferenziato, ma un mosaico di aree regionali tra loro molto diverse, caratterizzate da profonde diversità sociali, culturali, economiche. Molti indicatori dimostrano che "l'enfatizatissima distanza Nord-Sud è minore della distanza che, dentro il Sud, separa i territori normali dai territori speciali", con riferimento all'efficienza delle amministrazioni locali, alla percentuale di estorsioni per numero di abitanti, al tasso di evasione fiscale⁶⁹. Anche al Sud, contrariamente a quanto si ritiene, non mancano esempi di amministrazioni virtuose.

A parere di chi scrive, le Regioni possono giocare un ruolo fondamentale per riequilibrare il divario tra Nord e Sud, per portare le aree meno sviluppate verso i modelli territoriali più avanzati che già si contano nel Mezzogiorno, per correggere le "anomalie" amministrative che sin qui hanno caratterizzato il nostro paese. Come si è cercato di spiegare, il funzionamento del sistema amministrativo italiano dipende in gran parte dalla capacità delle Regioni di farsi enti di governo, divenire istituzioni che elaborano politiche territoriali di area vasta, e assumere su di sé la responsabilità dell'amministrazione indiretta, coordinando l'attività degli enti locali sul territorio. Le Regio-

(69) L. RICOLFI, *Federalismo, la partita si gioca al Sud*, in *La Stampa*, 19 settembre 2010. L'articolo - scritto da uno studioso che in altre circostanze non ha avuto esitazioni nell'evidenziare l'arretratezza del Sud - riporta una serie di dati molto significativi che dimostrano come, all'interno del Mezzogiorno, esistano realtà molto differenziate, alcune delle quali non lontane dagli standard medi nazionali. In particolare viene utilizzato come parametro l'intensità dell'evasione fiscale: in Calabria e nella conurbazione Napoli-Caserta il tasso è quasi doppio della media nazionale, ma nelle cinque Regioni a bassa densità mafiosa (Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Sardegna) è di poco superiore alla media italiana. Un secondo indicatore utilizzato in questo studio sono le estorsioni, il più tipico reato connesso alla criminalità organizzata: fatta 100 la media nazionale, i territori qualificati dal Ministro Brunetta come "un cancro sociale e culturale" (ossia Calabria e conurbazione Napoli-Caserta) sono a livello 273, mentre le Regioni del Sud a bassa intensità mafiosa sono a livello 116, appena al di sopra della media nazionale.

ni devono diventare lo snodo necessario tra il centro e le autonomie locali, l'interlocutore unico per le politiche nazionali localizzate nei territori. Al contrario, fino ad oggi le Regioni si sono comportate come "grossi enti di amministrazione", che hanno svolto precipuamente il ruolo di centri di spesa per gli uffici e di erogazione di contributi, spesso in assenza di un disegno generale sul governo del territorio e sulle politiche per lo sviluppo economico e sociale a favore della popolazione regionale.

Vi sono responsabilità primarie nella classe politica regionale, in questo fallimento della missione regionalista, e responsabilità altrettanto gravi degli enti territoriali minori, inadeguati a gestire le funzioni ad essi trasferite e riottosi di fronte a qualsiasi ipotesi di razionalizzazione territoriale. Naturalmente, il percorso del federalismo in Italia richiede uno sforzo comune da parte di tutti gli attori istituzionali, nella consapevolezza che, una volta avviato, il decentramento non è più un processo reversibile⁷⁰. Non è che un altro risvolto del "pluralismo istituzionale paritario": il centro del sistema, al pari delle autonomie territoriali, dovrà fare la sua parte per completare il disegno costituzionale del 2001 (ad esempio, mediante la riforma in senso federale della seconda Camera o la piena attuazione del federalismo fiscale) e colmare così il divario tra Costituzione scritta e Costituzione vivente, che continua a persistere a dieci anni dalla riforma del titolo V Cost. Un ordinamento federale ben temperato, capace di fornire adeguata copertura alla domanda sociale, ha bisogno infatti del contributo di tutti i soggetti che partecipano alla sua costruzione, dallo Stato alle autonomie, agli organi indipendenti e di garanzia.

Tuttavia, se le Regioni vogliono ancora avere davanti a sé un futuro, devono investire primariamente sulle competenze legislative, di programmazione e coordinamento che la Costituzione affida ad esse in qualità di "istituzioni di sintesi" rispetto alle istanze autonomistiche. Solo assumendo questo ruolo di guida politica le Regioni possono evitare di essere percepite come la quarta burocrazia istituzionale

(70) F. BASSANINI, *Le riforme istituzionali nella XVI legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13/2010, par. 5.

accanto a Stato, enti nazionali ed enti territoriali, e consentire ai cittadini un autogoverno responsabile del territorio. Un efficiente sistema di amministrazione territoriale, posto “al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile”⁷¹, dipende in gran parte dalla capacità delle Regioni di ritrovare la propria identità costituzionale, smarrita da troppo tempo.

(71) Cfr. art. 3, comma 3, legge 142/1990.

Per un “progetto di Regione”

Andrea Morrone

Abstract

La tesi sostenuta nel saggio è che la crisi del regionalismo italiano dipenda dalla mancanza di un progetto di Regione. Per realizzare questo progetto sono necessari: un Senato delle Regioni, un governo regionale in grado di organizzare un sistema integrato pubblico e privato a livello locale.

1. Dopo più di dieci anni dall'avvio delle riforme costituzionali che hanno riscritto i contenuti del diritto regionale e delle autonomie locali, pare arrivato il momento di guardare al futuro. Una simile prospettiva potrebbe sembrare azzardata, senza prima trarre un bilancio sull'esperienza del tempo trascorso. Non credo, tuttavia, che in questa sede sia necessario tornare a riflettere sulle stagioni del regionalismo dopo le riforme. Esistono ormai intere biblioteche su questo tema, nelle quali trovare resoconti più o meno dettagliati. Il comune denominatore è la constatazione di una sostanziale stagnazione del diritto regionale e locale. Svariate le ragioni.

La vicenda dei nuovi statuti regionali, avviata nel 1999, non si è ancora conclusa¹. I risultati sono stati però molto deludenti: i nuovi non

(1) Gli statuti approvati nella legislatura successiva a quella del varo della legge cost. 1/1999 sono stati quelli della Calabria (l.r. 25/2004), Lazio (l.r. 1/2004), Puglia (l.r. 7/2004), Emilia-Romagna (l.r. 13/2005), Liguria (l. statutaria 1/2005), Marche (l.r. 1/2005), Piemonte (l.r. 1/2005), Toscana (Bur 11 febbraio 2005) e Umbria (l.r. 21/2005). Nella successiva, hanno provveduto l'Abruzzo (Bura 10 gennaio 2007, n. 1), la Lombardia (Burl 24 maggio 2008, n. 21) e la Campania (l.r. 6/2009). Mancano ancora la Basilicata, il Molise e il Veneto. È significativo il ritardo rispetto alla prima stagione statutaria, specie quello di Regioni (come Lombardia e Veneto) che, per le maggioranze che le hanno governate, hanno svolto e tuttora svolgono un ruolo primario nella “lotta politica” per il federalismo e la devoluzione di nuove competenze. Sulla vicenda dei

sono molto diversi (per forma e contenuto) dai vecchi statuti, anche se debitamente aggiornati in qualche punto programmatico² e organizzativo³. La principale scommessa della legge cost. 1/1999, quella di consegnare la scelta della forma di governo alle Regioni in nome di un declamato bisogno di autodeterminazione, ha visto nascere dei replicanti⁴. La generale opzione per l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale, secondo la soluzione indicata dell'art. 121 Cost., non solo ha tradito le aspettative, ma, per come ad essa si è arrivati, ha mostrato una refrattarietà consapevole delle classi politiche regionali a sperimentare modelli di governo *effettivamente* alternativi. Sono ben noti alla cronaca i ripetuti tentativi di eludere le regole costituzionali (tra cui quella del *simul stabunt simul cadent*, collegata all'elezione diretta del presidente della Giunta), alcuni dei quali sono raramente censurati in sede di controllo di costituzionalità⁵.

nuovi statuti regionali rinvio al mio *Lo statuto regionale, dopo le riforme*, in www.forumcostituzionale.it, saggio destinato agli *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*.

(2) Ma, sul punto, pesa come un macigno la giurisprudenza della Corte costituzionale che, in linea con i propri precedenti indirizzi, ha confermato la natura non giuridica né precettiva delle disposizioni c.d. programmatiche anche dei nuovi statuti: cfr. sentt. 372, 378 e 379/2004.

(3) Anche su questo profilo le Regioni hanno semplicemente sviluppato una prassi ben sperimentata nella prima fase statutaria, in particolare diretta a moltiplicare apparati e procedure. Hanno fatto molto discutere soprattutto le consulte di garanzia statutaria, ovvero i garanti regionali della "legalità statutaria" di leggi, regolamenti e in genere degli atti della Regione. Alcune vicende concrete hanno chiaramente mostrato quali complicazioni, specialmente di tipo politico, detti organi possono causare: specie quando lo statuto li ha collocati a valle del procedimento di approvazione della legge regionale (come nel caso dell'Emilia-Romagna) o, addirittura, dopo l'entrata in vigore della legge (come nel caso della Calabria). Sulla disciplina calabrese è intervenuta inevitabilmente la scure della Corte costituzionale: sent. 200/2008.

(4) Com'è noto, infatti, negli ordinamenti federali la realtà è esattamente opposta a quella prefigurata dalla legge cost. 1/1999, dato che storicamente gli Stati membri tendono a superare le proprie particolarità nell'organizzazione delle rispettive forme di governo per assumere caratteri analoghi a quelli del governo federale. Aveva messo in evidenza tutto ciò, proprio per criticare la scelta sottesa alla novella, A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 55 ss.

(5) Cfr. le decisioni della Corte costituzionale 304/2002, 2/2004 e 12/2006, per le vicende relative alle Regioni Marche, Calabria, Abruzzo. Per ricostruzioni recenti, cfr. S.

Il nuovo titolo V, dipinto come necessario quadro di riferimento delle c.d. leggi Bassanini sul “federalismo amministrativo”, è ancora soltanto un dato formale. Non solo non si è avuta una legge nazionale di attuazione degna di questo nome⁶, ma gli atti che la prassi legislativa e amministrativa hanno conosciuto sono stati spesso in contrasto con i contenuti della revisione costituzionale. Il contenzioso che ne è scaturito ha fatto della Corte costituzionale l’interprete autentico della riforma, e della sua giurisprudenza il contenuto di ciò che costituisce oggi il diritto regionale e locale effettivo: meglio, un coacervo di regole che, perciò, non può ambire ad avere alcuna organicità e coerenza. Neppure le autonomie locali hanno potuto ottenere quel riordino della legislazione vigente richiesto dai nuovi principi costituzionali. Il processo di costruzione dell’ordinamento locale è ancora fermo al testo unico varato, dopo le riforme degli anni ‘90, nel 2000, al quale hanno fatto seguito solo alcuni sporadici e perciò asistemati interventi in questa o quella materia di interesse locale, non sempre in linea con il nuovo titolo V⁷. Mentre, invece, la tanto decantata

CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010; A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, Jovene, 2010; M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010. È particolarmente emblematica, in materia di forma di governo regionale e prassi, “l’operazione Lombardo”, ossia l’iniziativa politica, messa in atto dal presidente della Giunta regionale della Sicilia Raffaele Lombardo, diretta a cambiare la maggioranza consigliere attraverso ripetuti (se ne contano almeno 3 in meno di un anno) rimasti nella composizione della Giunta regionale: il tutto, cioè, senza passare per il voto popolare, aggirando di fatto il principio del *simul simul* vigente anche per le autonomie speciali (art. 10 statuto siciliano, modificato dalla legge cost. 2/2001). Su questo caso, vedi S. CATALANO, *Il simul stabunt simul cadent nella recente vicenda politica siciliana*, in www.forumcostituzionale.it. Ancora più significativo che di questa operazione si sia discusso per un certo periodo come di una soluzione replicabile sul piano della forma di governo nazionale...

(6) Non così può dirsi la legge “La Loggia”, legge 131/2003, in parte mera parafrasi delle disposizioni costituzionali, in parte, quella più significativa, annullata dalla Corte costituzionale, per l’evidente contrasto con i principi che pure pretendeva di concretizzare: cfr. sent. 280/2004.

(7) Tra cui la sofferta modifica del regime dei servizi pubblici locali, o i controversi poteri di ordinanza, anche contingibile e urgente, dei sindaci in materia di “sicurezza urbana”. Su questi temi si rinvia a G. CAIA, T. GIUPPONI, A. MORRONE, *Quale ordinamento*

“Carta delle Autonomie locali” è ancora allo stadio di mera ipotesi⁸. Il fatto più interessante è che, (anche) dopo il varo del nuovo titolo V, si è continuato a farne un uso essenzialmente politico: sia quando la riforma costituzionale ha costituito aperto motivo di scontro tra le principali forze politiche; sia quando, più di recente, quelle stesse forze hanno ritenuto possibile convergere intorno all’attuazione solo di talune parti della novella. Nella prima fase, la discussione ha avuto ad oggetto, in maniera tutta ideologica, quale fosse il “vero federalismo”: quello della maggioranza di centrosinistra, che aveva approvato la legge costituzionale? Oppure quello della nuova maggioranza di centrodestra, che a quella legge contrapponeva il progetto di *devolution*?⁹ Com’è noto, l’apice si è raggiunto con l’approvazione parlamentare (e le polemiche che l’hanno accompagnata) della c.d. grande riforma. Fallito questo ardito disegno, grazie al referendum del 25-26 giugno 2006, il *leitmotiv* è improvvisamente cambiato. La seconda fase, infatti, si è caratterizzata per la ripresa del dialogo: messe da parte le armi, si è cercato di ripartire proprio dal nuovo titolo V. Sono così arrivate

per gli enti locali? Organizzazione servizi pubblici e “federalismo fiscale”, Bologna, Bononia University Press, 2009; sui poteri sindacali di ordinanza cfr. il numero monografico della Rivista *le Regioni*, n. 1-2 del 2010, nonché, anche per un inquadramento generale, il mio *Le ordinanze di necessità e di urgenza, tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 133 ss.

(8) La Carta delle Autonomie (AC3118), nell’ultimo testo predisposto dagli uffici dell’esecutivo, appare, nei suoi contenuti più significativi, più la fotografia dell’esistente che non l’indicazione di una traiettoria in senso effettivamente riformista dell’ordinamento degli enti locali.

(9) Dietro quella parola, in realtà, si nascondeva un disegno molto diverso da quello “eversivo” che molti interpreti e osservatori avevano letto nelle modifiche apportate al testo dell’art. 117, inserito nel progetto di riforma costituzionale approvato dalla maggioranza di centrodestra nel 2005: la disposizione, infatti, era molto poco devolutiva di nuove competenze alle Regioni, mentre in più punti finiva per riportare in capo allo Stato competenze che, molto generosamente, invece, il titolo V del 2001 assegnava e assegnava alle Regioni, anche se si tratta di materie di sicuro interesse nazionale. Su questa vicenda, cfr. i contributi raccolti, in vista del referendum del 25-26 giugno 2006, da G. MATTEOLI (a cura di), *Un no per le riforme*, edizioni il Riformista, 7/2006. A un risultato simile si è, comunque, arrivati lo stesso, per opera della Corte costituzionale, attraverso l’interpretazione dei titoli di competenza: leggendo restrittivamente molte materie regionali concorrenti e, all’opposto, estensivamente (specie mediante la categoria delle c.d. materie trasversali) molte attribuzioni statali esclusive.

altre stagioni: prima quella del “regionalismo differenziato”, dopo il c.d. federalismo fiscale.

Ricerca un comune terreno di intesa costituisce un fatto notevole: soprattutto nel contesto politico italiano; specie alla luce delle conseguenze prodotte da due revisioni costituzionali “a colpi” di maggioranza a distanza di pochi anni. Il tempo trascorso, anche se breve, ha mostrato la gracilità e il senso politico di quel tentativo¹⁰. La leva del regionalismo differenziato, che avrebbe dovuto mettere in moto processi *ulteriori* di diversificazione delle politiche regionali, dopo qualche spinta sul piano statale e regionale anche non occasionale, non ha avuto seguito alcuno. Forse per la velleità dei tentativi intrapresi, forse per la crescente consapevolezza circa la scarsa praticabilità di quella opzione. Il limite maggiore è stata l’idea di realizzare “forme e condizioni ulteriori di autonomia” senza un quadro di riferimento complessivo, secondo il modello ordinario desumibile dagli artt. 117 e 118 Cost. Differenziare ancora di più, dunque, ma senza avere prima

(10) Tutte le fasi che hanno scandito i passaggi salienti di questi ultimi dieci anni sono state connotate, quasi esclusivamente, da logiche politiche: i motivi che portarono al varo della legge cost. 3/2001 erano essenzialmente legati alla volontà del gruppo dirigente della maggioranza di centrosinistra di rispondere così alla minaccia di secessione della Lega Nord. L’approvazione, quasi senza discussione, nell’ultimo giorno della legislatura, era chiaramente il sintomo di un tentativo estremo, diretto a mettere a frutto la novella anche nelle imminenti elezioni politiche. Dopo il fallimento della “grande riforma”, nella quale la Lega Nord aveva chiesto e ottenuto la c.d. *devolution*, la discussione sul che fare è stata ancora una volta determinata dall’agenda degli attori politici. Il regionalismo differenziato ha occupato la scena, soprattutto perché alcune Regioni del Nord, guidate da coalizioni di centrodestra, spingevano in questa direzione (Lombardia e Veneto, subito seguite, però, dall’Emilia-Romagna e dalla Toscana). La fine anticipata della XV legislatura e la formazione del III governo Berlusconi hanno finito per archiviare quella prospettiva e per spostare l’attenzione sul tema, alla fine ritenuto decisivo, delle risorse finanziarie. Nella XVI legislatura, il federalismo fiscale è diventato il punto di convergenza del dibattito, ancora una volta per volontà della Lega Nord che lo ha preteso tra i punti programmatici dell’accordo di coalizione; ma anche per la spinta di proposte regionali (Lombardia e Veneto), dirette a chiedere con forza il mantenimento nei rispettivi territori di quote rilevanti del gettito delle principali imposte nazionali, in base al criterio per cui la ricchezza deve restare dove viene prodotta senza redistribuzione nazionale. Questi fatti hanno accelerato l’approvazione della legge 42/2009, sulla quale il Ministro leghista Calderoli (competente *ratione materiae*) è riuscito a far convergere anche parte dell’opposizione e, almeno formalmente, pure il mondo delle autonomie territoriali. Come si dice nel testo, però, questa convergenza pare più tattica che reale.

definito il volto nuovo di Regioni e enti locali, senza neppure aver riempito di contenuto l'art. 119 Cost.¹¹.

Che, a seguire, sia venuto il tempo del c.d. federalismo fiscale, non stupisce più di tanto. Anche la legge 42/2009 è stata presentata e, in effetti, ha avuto un consenso al di là della maggioranza di governo che l'ha approvata. Anche di questa legge si è detto essere il frutto di un piano di lavoro condiviso¹². Sin dall'esordio, tuttavia, è parso chiaro agli osservatori più attenti che dietro le rappresentazioni e la retorica ricorrenti si celava più di un'ombra: non solo per la genericità dei principi di delega, non solo per la complessità e l'indefinita ampiezza della fase di messa a regime, non solo per il carattere rapsodico e poco chiaro dei primi vagiti della fase di attuazione. Anche in questo caso, con il beneficio d'inventario che valutazioni simili devono consentire, l'impressione è che la convergenza, reale o fittizia, nasconda una volontà diversa da quella diretta a mettere in moto il processo di attuazione per un *nuovo Stato regionale*.

2. Quel che qui interessa approfondire è, tuttavia, un altro punto di vista. Il diritto regionale e locale è tuttora in mezzo ad un guado, in una transizione ancora senza orizzonte. Dalla quale, però, è necessario uscire e non è affatto indifferente il modo *come* uscirne.

Per spiegare, senza giustificare, lo stato dell'arte di questa nuova epoca del regionalismo italiano si è spesso chiamata in causa la responsa-

(11) Cfr., in argomento, due diversi punti di osservazione: C. BURATTI, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, e A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, entrambi in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, rispettivamente pp. 191 e 139 ss.

(12) Sulla legge delega cfr. il commento di uno dei suoi principali autori: L. ANTONINI, *La nuova autonomia finanziaria regionale nel disegno di legge AS 1117*, in *Federalismo fiscale*, 2, 2008, p. 21 ss., nonché ID., *Relazione di insediamento della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, ivi, 2, 2009, p. 203 ss.; per alcuni commenti critici cfr. L. TOSI, *La fiscalità locale nel disegno di legge sul federalismo*, in *Federalismo fiscale*, 2, 2008, p. 39 ss.; F. OSCULATI, *La Bozza Calderoli. Federalismo delle regole. Federalismo delle scelte*, ivi, p. 61 ss.; più favorevole M. BERTOLISSI, *La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale*, ivi, p. 89 ss.; nonché per gli aspetti più problematici G. VIESTI, *Il federalismo difficile*, in *il Mulino*, 5, 2010, p. 730 ss. e R. BIN, *Verso il «federalismo fiscale» o ritorno al 1865?*, in corso di pubblicazione in *le Regioni*, 2010.

bilità dei protagonisti. E, in molti casi, è davvero difficile nascondere i limiti mostrati dai componenti di classi politiche, regionali e nazionali, non sempre pienamente consapevoli del proprio ruolo. A ben riflettere, la situazione è questa perché continua ancora a essere assente un quadro generale di riferimento, che consenta di orientare il processo di attuazione, in sede politica e giuridica. Non c'è ancora, questa la mia tesi, un modello di Stato regionale sufficientemente condiviso, presupposto indispensabile per chiudere la transizione in linea con la storia e le esigenze effettive del nostro paese. Esistono solo dei punti di vista, spesso giustapposti, per non dire di peggio: solo slogan di propaganda politica, privi di qualsiasi consistenza teorica ed empirica. È con questa linfa che è possibile chiudere almeno qualcuna delle porte aperte da una lunga stagione di "riforme"? La mia opinione è che le novelle varate dagli anni '90 in poi sono soltanto parti scombinata di una grande incompiuta per l'assenza di un progetto ordinante. Proprio da qui occorre ripartire.

Un modello di Stato regionale ha bisogno innanzitutto di un retroterra culturale. La cultura delle autonomie, che ha avuto nella storia italiana solide radici ed eccellenti rappresentanti, è stata sacrificata sempre di più nel passato recente sull'altare della lotta politica partigiana. Sarebbe già uno sforzo notevole se si riuscisse a recuperare il comune senso delle parole e delle cose designate. Ma è soprattutto necessario ritornare ai fondamenti culturali delle esperienze regionali e federali senza perdere il senso della storia. Considerando i modelli teorici e le manifestazioni empiriche sempre in ragione dei contesti e degli obiettivi perseguiti. Vi è stata, specie tra noi giuristi, una diffusa tendenza a trarre le problematiche del regionalismo italiano entro angusti schemi formali, spesso perdendo di vista il reale. Bisogna tessere invece le trame di una cultura delle autonomie che coniughi la dimensione giuridica con l'analisi politica, sociale, economica, e geografico-territoriale. Una visione integrale dei fenomeni e delle relazioni che si manifestano sui territori. Se c'è una prospettiva metodologica che occorre seguire è quella istituzionalistica: considerare gli enti come organizzazioni della società. Come tali, perciò, destinati a operare *per* la e *nella* comunità di riferimento. In questo scenario, lo studioso di questioni regionali e locali deve rivestire l'*habitus* dell'intellettuale,

capace di svolgere il difficile mestiere di interpretare il reale piuttosto che il più mite e rassicurante piacere di contemplare le stelle.

Nella riforma del titolo V e, specialmente, nell'implementazione concreta si constata maggiormente la carenza di un disegno. Una Repubblica fondata intorno ai principi di unità, indivisibilità e decentramento non può essere adespota, non può reggersi solo sui propri arti, specie se questi sono cinque livelli istituzionali riconosciuti e proclamati come paritetici¹³. Per altro verso, non è neppure pensabile un organismo politico così complesso ma invertebrato: nel nostro caso, con enti di governo formalmente e materialmente in competizione, per ragioni connesse alla sovrapposizione di formule organizzative e attività materiali. Né gli strumenti predisposti o invernati per razionalizzare il quadro hanno finora dato buona prova di sé. I conflitti tra stato, Regioni e enti locali non si prevencono, né si risolvono quasi mai politicamente, o attraverso vie istituzionali, sulla base di una comune piattaforma programmatica. Questi conflitti, invece, vengono lasciati al loro destino, semmai si affrontano *ex post*, ma casualmente e senza spartito, mediante decisioni della Corte costituzionale che, per essere legate ai casi, non hanno normalmente e naturalmente una forza ordinante. La spinta – talvolta inerziale, talvolta promossa o avallata da certa letteratura intrisa di irenismo concettuale – verso una “pan-giurisdizionalizzazione” dei conflitti istituzionali non ha portato mai, né condurrà adesso, a risultati fruttiferi, proprio perché la via giudiziaria, anche quella della Corte costituzionale, non corrisponde mai all'attività connessa allo svolgimento di un piano di lavoro.

Questa tendenza ormai generalizzata, però, conferma e aggrava il vuoto di fini che connota il diritto regionale e locale, non solo da oggi. Non è certo questa la sede per entrare nel dibattito sulla necessità delle Province: si può solo notare come la discussione sfiori solo,

(13) Il fatto si complica ancora per la presenza di un sesto livello, quello dell'Unione europea. Questa tendenza a moltiplicare gli anelli della catena delle decisioni rende del tutto singolare l'esperienza del diritto pubblico italiano. Non solo rispetto all'esperienza di altri paesi federali o regionali, ma anche rispetto alla teoria e alla prassi economico-aziendalista, dove il *trend* è, invece, quello di ridurre i livelli delle decisioni e il numero dei decisori.

senza mai entrare dentro, il cuore del problema. Resta, infatti, nascosta la questione cruciale del disegno. Stato regionale o Stato federale non sono solo formule linguistiche o tipi organizzativi purchessia: rimandano invece a *sistemi* di governo materialmente costruiti intorno a comuni valori, realizzati mediante decisioni assunte innanzitutto in sede politica. Sistemi, mutuando un *topos* del discorso federale, per unificare ma senza uniformare¹⁴. Per muovere qualche passo avanti occorre abbandonare però la logica funzionalistica o il “competenzi-smo”, la nuova scienza delle competenze (normative, amministrative, gestionali, ecc.) in voga nella nostra letteratura, nella giurisprudenza costituzionale e nel dibattito quotidiano. Non chi fa che cosa: ma piuttosto perché. Funzioni e attribuzioni non vanno considerate come fini ma, più correttamente, strumenti di attuazione di un progetto, nel quale ciascun soggetto deve poter ricoprire un ruolo specifico.

3. In questo orizzonte prospettico ritengo necessario riavviare il dibattito specialmente intorno a due temi. *In primis*, la trasformazione del Parlamento bicamerale perfetto e paritario attraverso la strada di un Senato delle Regioni. Ho trovato sempre sterile impostare la discussione su questo punto utilizzando lo schema dilemmatico dell'*aut aut*: una Camera delle Regioni non è in alternativa al sistema delle Conferenze intergovernative. Semplicemente è differente la natura dell'istituzione, il livello e il tenore delle mediazioni che in essa possono essere svolte. Lo Stato regionale o la Repubblica delle autonomie che dir si voglia sono stati, e ancora sono, soltanto degli schemi di decentramento funzionale di tipo prevalentemente amministrativo. Per innestare una marcia diversa, l'obiettivo non può che essere quello di puntare alla creazione di una Camera di rappresentanza delle Regioni accanto alla sede della rappresentanza nazionale. Una scelta di questo tipo servirebbe anche per dare nuovo smalto al Parlamento italiano, specie per recuperarne la naturale funzione di luogo politico di mediazione e di sintesi. Un Parlamento a bicameralismo asimme-

(14) Cfr. su questi temi l'importante studio monografico di C. BOLOGNA, *Stato federale e national interest. Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, Bononia University Press, 2010.

trico potrebbe assicurare, in termini unitari e generali, la tutela congiunta degli interessi della comunità politica nazionale e dei territori e delle collettività regionali e locali.

Sottolineo, però, “Camera delle Regioni”, non di tutte le autonomie territoriali e non¹⁵. Spingono in tale direzione non solo le esperienze costituzionali individuabili attraverso la comparazione giuridica; né solo motivi adducibili per amor di tesi. Vi sono, invero, ragioni di realtà. La storia politica e giuridica del paese dimostra certamente l’esistenza di una dialettica diretta, pressoché costante, tra Stato e enti locali; dialettica che, dopo il varo delle Regioni, è stata solo riprodotta, diventando semplicemente di tipo dualistico o pluralistico (come direbbe chi vuole nobilitare lo scenario complessivo). Occorre chiedersi quali frutti un simile dualismo abbia portato. L’esperienza ci consegna risultati niente affatto confortanti. Quella realtà duale o plurale¹⁶ non solo non è affatto riconducibile a un modello, ma ha alimentato relazioni anarchiche, ispirate da logiche apolitiche di egoismo campanilistico, talora fonte di pratiche diffuse di concorrenza sleale. L’assenza nel testo della Costituzione italiana di disposizioni analoghe alla *Bundestreu*e o a quelle che prevedono clausole di supremazia federale, non può condurre a ritenere estranei al nostro ordinamento costituzionale analoghi principi per l’unificazione politica di sistemi pluralistici¹⁷. Resta comunque un dato che le due tendenze, municipalista e regionalista, abbiano operato fin dai lavori della Costituente e, tuttora, spingano in direzioni diverse e, spesso, giustapposte. La riforma del titolo V, da questo punto di vista, ha solo acuito i termini di una storica ma dannosa contrapposizione. Uscire da questa situazione è, però, necessario, se si vuole organizzare lo Stato regio-

(15) Cioè sociali e/o funzionali, come pure era stato suggerito in alcune proposte di riforma.

(16) Augusto Barbera ha contrapposto, a questo proposito, l’immagine di un pentagono sottesa all’art. 114 Cost. a quella del triangolo delineata nel modello federale tedesco: cfr. *Dal “triangolo tedesco” al “pentagono italiano”*, in *Quad. cost.*, 1, 2002, p. 85 ss.

(17) In questo senso sistematico può essere letta e apprezzata la decisione della Corte cost. 303/2003.

nale secondo un progetto. Nel costruire una “Camera delle Regioni” non va sottovalutata la questione cruciale della sua composizione. Tra le diverse soluzioni ipotizzabili, tuttavia, deve essere affrontata e risolta positivamente quella relativa alla presenza in essa dei presidenti delle Giunte regionali. Dal mio punto di vista, non avrebbe molto senso mantenere le politiche di governo regionale solo all’interno del circuito della collaborazione intergovernativa. La soluzione ipotizzata potrebbe sterilizzare due rischi altrimenti probabili: una concorrenza non virtuosa tra Camera delle Regioni e Conferenze; la forza dimidiata della prima rispetto alle seconde.

4. È, purtroppo, rimasta nell’archivio delle buone intenzioni la volontà di fare della Regione un ente di governo delle autonomie, enunciata a partire dalla legge 142/1990 e pur avallata, anche se a singhiozzo, da qualche decisione della Corte costituzionale¹⁸. Allo stesso modo, sono note le resistenze che Comuni, Province e altri enti territoriali locali, istituzionali e non, hanno manifestato contro il tentativo, anche formale, di alcune Regioni diretto a costruire un sistema integrato delle autonomie locali. Nella legge 42/2009 sul c.d. federalismo fiscale tale questione resta praticamente senza risposta. Se un indirizzo nella legge delega è in qualche maniera tracciato, invero, esso pare andare proprio nella direzione di mantenere lo *status quo*. Basti richiamare solo un punto significativo: rimane sostanzialmente inalterato il collegamento diretto tra Stato e enti locali tanto per la fiscalità comunale e provinciale, quanto per la perequazione delle risorse disponibili, con chiara svalutazione della funzione di coordinamento regionale della finanza locale, che pure è contemplata negli artt. 117, 118 e 119 Cost. (oltretutto sperimentata nei sistemi federali). Con ciò voglio ancora una volta sottolineare che non è in discussione l’esistenza e la garanzia del pluralismo istituzionale, ma la necessità di ricostruire in termini unitari l’ordinamento delle autonomie regionali e locali, superando tentazioni o resistenze dualistiche. Questa strada non può che passare per la centralità delle Regioni, tanto sul versante della rappresentanza

(18) Cfr. le importanti sentt. 343/1991 e 16 e 49/2004.

parlamentare, quanto su quello della sintesi degli interessi e della selezione degli obiettivi da implementare da parte delle amministrazioni locali. O, ancora, questa può essere la soluzione in grado di attribuire alle Regioni quella dignità istituzionale che permetterebbe di farne un interlocutore credibile sia nei confronti dello Stato, sia, soprattutto, degli enti locali.

Certo, si tratta proprio di riprendere il discorso, mai adeguatamente approfondito, specie al di là della ristretta cerchia dei chierici, quasi mai avviato concretamente, della Regione come soggetto politico capace di governare il territorio e i suoi attori pubblici e privati¹⁹. Il futuro delle Regioni passa ancora per questo difficile sentiero. Ad essere in gioco, però, non è solo il futuro della Regione: su questo programma si misurano i connotati materiali della forma di Stato. Una volta si sarebbe detto: la Regione come “strumento di programmazione”; o la Regione come leva “per la riforma dello Stato”. A distanza di anni si è manifestata chiaramente la fallacia di quella prospettiva: non certamente in sé, ma per il contesto nel quale essa era destinata a operare. L'esperienza ci riporta cose molte distanti da quell'indirizzo: la Regione (e, con essa, il diritto regionale) è stata realizzata e ha operato essenzialmente come uno strumento dello Stato sociale, rappresentandone una variante organizzativa di livello decentrato. Salvo alcune significative vicende, espressione di genuina creatività regionale, che hanno avuto anche una funzione direttrice per la costruzione di formule organizzative nazionali²⁰, il ruolo delle Regioni è stato meramente di tipo esecutivo e redistributivo: con una formula icastica, quello di enti decentrati di spesa dello Stato. Si è assistito così alla progressiva amministrativizzazione della politica e della legislazione regionale e all'espansione macroscopica dell'organizzazione regionale diretta o indiretta²¹. Il governo regionale del sistema locale è stato

(19) Ancora attuali sono in proposito le riflessioni di A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, Bologna, Il Mulino, 1974.

(20) Come il sistema sanitario nazionale, anticipato dall'inventiva di un gruppo di illuminati dirigenti nella Regione Emilia-Romagna.

(21) Nonostante già il vecchio testo dell'art. 118 Cost. implicasse l'esercizio “normale” delle funzioni amministrative regionali mediante delega agli enti locali territoriali e non, o mediante avvalimento dei loro uffici.

totalmente trasformato in pratica burocratica centralizzata, sovrapposta tanto agli apparati statali, quanto soprattutto alle amministrazioni locali. Ciò ha certamente generato consenso, specie elettorale, ma occorre chiedersi quali ne siano stati i risultati in termini di vantaggi strutturali per gli amministrati.

La legislazione relativa al terzo decentramento si è sostanzialmente mossa dentro questa realtà: che, infatti, nella migliore prospettiva si trattava soprattutto di semplificare o di riordinare secondo un principio di ragione. Tutto ciò non allontana il sospetto che lo spirito delle riforme, di ieri e di oggi, poggi sull'assunto secondo il quale la costruzione dello Stato regionale passa attraverso modi, di volta in volta, diversi di configurare un decentramento prevalentemente di tipo burocratico. Il "modello" dell'Unione europea, da questo punto di vista, non ha aiutato affatto, ma ha semplicemente amplificato fenomeni già lungamente sperimentati nel nostro paese. La tutela degli interessi espressi dai territori, invero, non può essere realizzata adeguatamente né dallo Stato-apparato, né soltanto dagli enti di governo locale (e, tra questi, dal Comune, nonostante la maggior prossimità verso il cittadino): esse richiedono sintesi di livello regionale o interregionale. Occorre lavorare per dare alla Regione i poteri per governare le differenze territoriali locali: stabilendo gli obiettivi da perseguire nel medio e nel lungo periodo, raccogliendo e redistribuendo le risorse economico-finanziarie, mettendo in rete attori pubblici e privati mediante il coordinamento delle iniziative culturali, sociali ed economiche, lasciando poi l'amministrazione e la gestione concreta di funzioni, servizi e attività ai privati e agli enti locali, secondo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà. Politiche e obiettivi regionali (e interregionali) da un lato, e amministrazione soprattutto di livello locale dall'altro. Direzione e coordinamento regionale e attività concreta dei soggetti pubblici e privati organizzata localmente. Sburocratizzare dunque le Regioni, per trasferire uffici e attività nei luoghi dove vive e opera il cittadino.

Questo "progetto di Regione", non divisivo né conflittuale, ma diretto a costruire un sistema di governo della cosa pubblica integrando pubblico e privato, non si realizza senza un corrispondente e adeguato meccanismo di finanziamento. Il giudizio sul processo di attuazione

del c.d. federalismo fiscale dipende, allora, non tanto dai suoi contenuti, quanto dal contesto nel quale è destinato ad operare²². Il fatto che non sia chiaro il disegno complessivo rappresenta una pesante ipoteca su questa, ma in genere su qualsivoglia, legge di attuazione dell'art. 119 Cost. Senza un progetto di Regione e con essa di Stato regionale l'unica cosa sicura sarà che il federalismo fiscale asseconderà tutto quello che detterà l'agenda politica. Non si spiegherebbero altrimenti la genericità dei principi della delega, la tecnica del continuo rinvio dei provvedimenti che dovrebbero definire i capisaldi della legge (come costi standard, fabbisogni standard, livelli essenziali delle prestazioni, ecc.), la fotografia della legislazione vigente quanto alle entrate tributarie di Stato, Regioni e enti locali; la frantumazione della funzione di perequazione²³; la confusione normativa tra fonti di finanziamento ordinario (quelle destinate a coprire le spese per l'esercizio delle funzioni ordinarie di Regioni e enti locali) e mezzi straordinari di copertura del fabbisogno; le notevoli eccezioni ai principi di parità tra gli enti territoriali e di responsabilità degli amministratori, stabilite per ragioni di pura opportunità politica mascherate di necessità²⁴. Senza dire, ovvio, che le manovre di bilancio annuali seguono indirizzi economico-finanziari del tutto estranei ai contenuti del federalismo fiscale. L'avvio del processo di attuazione deve pure fare i conti con il mutato quadro normativo europeo, per effetto della crisi internazionale, che ha spinto gli organi europei a varare stringenti regole sulle politiche di bilancio e finanziarie degli Stati membri. Non c'è dubbio,

(22) Per un mio commento, cfr. *Enti locali, Regioni e Stato nella legge delega n. 42 del 2009 sul "federalismo fiscale"*, in G. CAIA, T.F. GIUPPONI, A. MORRONE (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali?*, cit., p. 159 ss.

(23) Basti pensare, in particolare, sia alla creazione di tre fondi perequativi destinati a Regioni, Province e Comuni, l'uno statale, gli altri regionali, sia alla confusione tra perequazione ordinaria e perequazione speciale previste invece distintamente nell'art. 119, commi 3 e 5, Cost., sia alla perequazione infrastrutturale di difficile inquadramento tra l'una e l'altra.

(24) Vedi gli interventi per i Comuni di Roma, Catania, Palermo, o il *favor* per le Regioni speciali il cui regime finanziario non viene intaccato ma anzi ulteriormente salvaguardato, nonché le misure straordinarie (che invero sono di carattere ordinamentale) per ripianare i deficit di bilancio di talune Regioni in collegamento alla spesa sanitaria.

infatti, che i già ristretti ambiti di intervento delle decisioni fiscali e di spesa degli Stati (e, a cascata, degli enti territoriali regionali e locali) dovranno essere riparametrati al nuovo patto europeo di crescita e di stabilità. È nella dimensione europea che, oggi, si trovano le coordinate dei sistemi nazionali di allocazione delle risorse finanziarie, delle decisioni di bilancio, delle politiche di entrata e di spesa dei governi territoriali.

In mancanza di un condiviso quadro di principi, l'attuazione del federalismo fiscale deve essere comunque messa al riparo dal sospetto che si tratti solo di una risposta simulata ai problemi di un paese che, come viene ripetutamente detto, deve restare unito e si vuole mantenere unito. Da questo punto di vista, la prospettiva di Regioni forti, sul piano nazionale, mediante la rappresentanza parlamentare, e su quello interno, come enti di cerniera di un sistema di governo delle comunità locali, può costituire una via feconda soprattutto per rinsaldare l'unità del nostro paese. C'è da chiedersi, viceversa, quale ruolo potrebbero giocare Regioni deboli, separate dal solco di una ancora irrisolta questione meridionale, reso ancora più profondo dalla costruzione di una mitica questione settentrionale, contrapposte ancora di più agli enti locali, l'attività dei quali dovrebbero indirizzare e coordinare. Proprio per questo è necessario individuare il progetto di riferimento. Nel nostro caso, siamo ancora dentro il processo di unificazione politica voluto dalla Costituzione oppure abbiamo imboccato la via per una secessione silenziosa?

L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative

Francesco Bilancia

Abstract

Il saggio prende spunto dalla considerazione delle numerose problematiche relative alla concreta attuazione della riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, anche a seguito della promulgazione della legge 131/2003 (c.d. legge La Loggia). In particolare, dopo aver messo in luce la principale debolezza strutturale che caratterizza la riforma di cui alla legge cost. 3/2001 (il ricorso ad un sistema di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni fondato su meri elenchi di materie), e aver rilevato la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari (specie con riferimento al carattere perfetto proprio del bicameralismo italiano), il contributo sottolinea il ruolo di supplenza e di chiusura del sistema necessariamente assunto dalla Corte costituzionale, della quale sono richiamate alcune delle principali sentenze in tema. Conclusivamente, il saggio si sofferma altresì sulla precedente riforma costituzionale, relativa all'autonomia statutaria ed alla forma di governo delle Regioni ordinarie, di cui alla legge cost. 1/1999, rilevando due principali aspetti critici: da un lato, l'inserimento di pretenziose (ma prive di efficacia giuridicamente apprezzabile) norme programmatiche negli statuti regionali; dall'altra, l'interpretazione in chiave estremamente riduttiva dell'autonomia regionale da parte delle Regioni stesse in sede di scelta della propria forma di governo, sovente risoltasi in una rassicurante e supina adesione al modello prefigurato dalla medesima legge cost. 1/1999.

1. I punti deboli della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione

Fin dalla sua entrata in vigore la riforma costituzionale del 2001 ha da subito sollevato forti critiche in dottrina, tanto per le modalità della sua approvazione quanto per i suoi contenuti sostanziali. Tralasciando quest'ultima questione, a far data dalla prima applicazione delle nuove

disposizioni costituzionali è da subito emersa la debolezza della scelta della mera inversione del criterio di enumerazione delle materie quale strumento di distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni ordinarie. La ridefinizione di siffatti elenchi, in una con le ridenominazione di pressoché tutte le materie, infatti, ha comportato il superamento improvviso della consolidata esperienza pregressa, sia legislativa che giurisprudenziale¹, costringendo gli interpreti a rivalutare la stessa conformità a Costituzione della legislazione vigente, stratificatasi nel regime del vecchio art. 117 Cost.². In altra sede ho già ampiamente documentato la debolezza di questa scelta politica, tendente ad affidare alla sede della garanzia della giurisdizione costituzionale la sistemazione delle fonti legislative, anziché rafforzare il metodo della negoziazione dei contrapposti interessi dello Stato e delle Regioni³ nell'ambito di apposite sedi istituzionali, al fine della mediazione politica. Qui mi limito a ribadire che, così facendo, la riforma costituzionale – per non definirsi incompiuta⁴ – ha finito con

(1) Sul punto mi sembra esemplare la riflessione di A. D'ATENA, tra l'altro in *Il Riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 165 ss. Ma si veda già quanto osservato da V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in ID. (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 20 ss. Sull'impatto della riforma con riferimento ai giudizi pendenti, S. MANGIAMELI, *Corte costituzionale e Titolo V: l'impatto della riforma*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 457 ss.

(2) Si veda, infatti, A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., p. 121 ss.

(3) Per non ripetermi rinvio al mio *Il paradigma della legge statale: i riflessi del nuovo art. 117, comma 2, sull'art. 70 Cost.*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, III, 1, *Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2003, 1 ss.

(4) Come del resto testualmente denunciato dall'esistenza della previsione di cui all'art. 11 della legge cost. 3/2001, di fatto mai attuato. Non intendo, invece, affrontare in questa sede la questione della possibile trasformazione del Senato della Repubblica in Camera delle Regioni. Rinvio alle riflessioni da me formulate ed alla bibliografia citata in *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 137 ss. Però si vedano almeno, anche per un'analisi comparata, V. BALDINI (a cura di), *La Camera degli interessi*

l'affidare il ruolo di chiusura del sistema delle fonti del diritto regionale non ad una scelta di natura legislativa, magari ad una “legge della Repubblica”, approvata da un sistema bicamerale riformato e distinta tanto dalla “legge dello Stato” quanto dalla “legge della Regione”, ma alla Corte costituzionale, come l’andamento statistico del contenzioso ha fino ad ora dimostrato.

In attesa di più completi sviluppi della riforma, come la da più parti evocata trasformazione del Senato della Repubblica in Camera delle Regioni, la legge 131/2003 aveva nel frattempo provveduto, come noto, a dettare una sorta di disciplina di attuazione transitoria della riforma, in relazione alle fasi di prima applicazione delle nuove norme del titolo V della Costituzione, consolidando in parte le soluzioni interpretative date, a tali disposizioni, dalla Corte costituzionale. L’art. 1 della legge 131/2003 ha stabilito, così, che “le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia”, *salvi gli effetti di eventuali sentenze della Corte costituzionale*⁵ (comma 2). Il carattere incerto – per non dire della provvisorietà, o dell’instabilità – della soluzione normativa adottata dalla legge di revisione costituzionale è stato così ancor più accentuato dalla soluzione interpretativa assunta a soccorso della riforma: fino a quando le Regioni non provvederanno ad esercitare la propria competenza legislativa in ciascuna delle materie ad esse affidate dal nuovo art. 117 continueranno ad applicarsi le leggi dello Stato tuttora vigenti, ancorché ormai divenute incompetenti, le cui norme

territoriali nello Stato composto. Esperienze e prospettive, Napoli, Satura, 2007; nonché diversi saggi pubblicati nel volume A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, cit. Più di recente, ancora, I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, spec. p. 175 ss.; nonché, in una diversa e molto interessante prospettiva, A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, 2010, spec. pp. 117, 135 ss. Per una critica di tale disegno rinvio, invece, al libro di I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006.

(5) Corsivo mio.

assumeranno però carattere “suppletivo” o “cedevole”. Tale efficacia cesserà dal momento in cui ciascuna Regione, per il proprio ambito territoriale, provvederà ad esercitare le nuove competenze legislative. Questo espediente è stato, con evidenza, assunto allo scopo di evitare che la declaratoria di incostituzionalità di tutte le leggi statali vigenti, ma non più competenti, generasse insostenibili vuoti legislativi.

Analogo principio è previsto dallo stesso art. 3 per le disposizioni normative regionali vigenti nelle materie ora affidate alla legislazione esclusiva statale, che “continueranno ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia”, anche in questo caso sempre “fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale”. Stesso carattere suppletivo o cedevole delle disposizioni normative non più competenti e stessa *ratio* della scelta legislativa, finalizzata a rendere graduale l'impatto della riforma sul sistema normativo vigente.

Ambedue le disposizioni, inoltre, affidano espressamente alla Corte costituzionale il compito di governare la transizione tra il vecchio ed il nuovo sistema di distribuzione delle competenze legislative, così giustificando l'improvviso e significativo incremento del contenzioso Stato/Regioni nei giudizi in via principale. Dalle *Relazioni annuali sulla Giurisprudenza costituzionale* lette dai presidenti della Corte in occasione del tradizionale incontro con la stampa negli anni successivi all'entrata in vigore della riforma del titolo V, questo dato emerge con chiara evidenza. Se, infatti, nella Relazione per l'anno 2009⁶ il presidente Amirante ha potuto dare conto di un'apparente riduzione delle sentenze nei giudizi in via principale, ha ritenuto però di dover poi specificare come i capi di dispositivo relativi a tali pronunce, invece, fossero più che raddoppiati rispetto all'anno precedente, portandosi nei fatti a coprire più della metà delle pronunce effettive in

(6) Roma, Palazzo della Consulta, 25 febbraio 2010. I testi dei Discorsi del presidente e quelli delle Relazioni sulla giurisprudenza di ciascun anno sono disponibili sul sito della Consulta, <http://www.cortecostituzionale.it>. Una elaborata rassegna della giurisprudenza costituzionale sul contenzioso Stato/Regioni è disponibile nei volumi dell'ISSIRFA-CNR contenenti i *Rapporti annuali sulla stato del regionalismo in Italia*, <http://www.issirfa.cnr.it>.

relazione alle questioni di costituzionalità delle leggi e/o atti con forza di legge. Per tacere dei picchi percentuali di pronunce in ricorsi in via principale relativi agli anni 2004, 2005 e 2006⁷.

Con riferimento alle materie di competenza legislativa concorrente, il terzo comma dell'art. 1 della legge 131/2003 stabilisce ancora che “nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, *in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti*”⁸, anche qui risolvendo in via interpretativa la problematica questione delle sorti della potestà legislativa regionale concorrente in assenza delle disposizioni statali di principio. Nel riprendere un principio da tempo utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale, anche nel regime antecedente alla riforma del titolo V, la legge consente l'esercizio di tale potestà legislativa regionale anche laddove manchi un'espressa indicazione, da parte di una legge dello Stato, dei principi fondamentali della materia così consentendo alla Regione di individuare essa stessa tali principi, come limite alla propria potestà legislativa, desumendoli dalle leggi statali vigenti. All'esito dei primi interventi della Corte costituzionale, così, la legge ha ristabilito un principio interpretativo della Costituzione già ritenuto presente nel vecchio regime dell'art. 117 Cost., riproponendo anche in questo specifico ambito quel ritorno all'antico⁹ in più sedi già rilevato.

La legge 131/2003, nel tentativo di assecondare il passaggio tra vecchio e nuovo regime, aveva addirittura previsto una procedura per la ricognizione dei principi fondamentali vigenti nella legislazione statale per le diverse materie di competenza concorrente, affidando tale compito al governo, mediante un'apposita delega per l'adozio-

(7) Si vedano, infatti, la *Introduzione* del presidente Valerio Onida alla Relazione per l'anno 2004, Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, Roma 20 gennaio 2005, p. 9 ss.; la *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2005* in occasione della conferenza stampa del presidente Annibale Marini, 9 febbraio 2006, p. 1 ss.; la conferenza stampa del presidente Bile di presentazione della Relazione per l'anno 2006, 8 febbraio 2007, p. 5 ss.

(8) Corsivo mio.

(9) Così già, infatti, legge 281/1970.

ne di uno o più decreti legislativi. È noto, però, che la Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina di dettaglio in essi contenuta¹⁰. Il processo di integrazione del testo costituzionale elaborato con l'intenzione di correggere, fin dove possibile, in via interpretativa i numerosi difetti strutturali della riforma del 2001 ha, così, trovato nella stessa giurisprudenza costituzionale un limite, almeno laddove i correttivi abbiano addirittura tentato di spingersi fino alla compromissione dei caratteri fondamentali del sistema delle autonomie costituzionalmente protette, impedendo l'espansione *ultra vires* della pretesa di riorganizzare tale sistema mediante l'esercizio della potestà normativa del governo¹¹.

2. *Il perdurare del ruolo di supplenza della Corte costituzionale*

I numerosi difetti strutturali della legge cost. 3/2001 hanno pertanto costretto la Corte costituzionale – e il fenomeno non è più neanche ridicibile alla sola “prima attuazione della riforma del titolo V” – ad assumere un importante ruolo di supplenza a fronte della già denunciata inefficienza delle formule normative di distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni¹². L'ambiguità di queste

(10) Sentenza 280/2004, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2800 ss., con commenti di F. CUOCOLO e A. FERRARA, dichiarativa della illegittimità costituzionale dei commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge 131/2003, di istituzione di una procedura per la ricognizione dei principi fondamentali vigenti nella legislazione statale per le diverse materie di competenza concorrente, mediante delega al governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi. A giudizio della Corte “i citati commi (...) indirizzano, in violazione dell'art. 76 della Costituzione, l'attività delegata del governo in termini di determinazione-innovazione dei medesimi principi sulla base di forme di ridefinizione delle materie e delle funzioni, senza indicazione dei criteri direttivi”, con ciò esulando dall'attività di mera ricognizione dei medesimi principi, per come già vigenti nella legislazione statale.

(11) Non più così sembrerebbe, però, secondo Corte cost., sent. 322/2009, in *Giur. cost.*, 2009, p. 4857 ss., con il commento di T. LOBELLO, su cui altresì G. TARLI BARBIERI, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in corso di pubblicazione su *le Regioni*, 2010, sull'espansione della potestà normativa di governo in materia di semplificazione amministrativa.

(12) Tra i tanti si veda R. BIN, *La legge regionale tra “ri-materializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, p. 439 ss.; ID., con F. BENELLI, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*; *scacco matto alle Regioni*, in *le Regioni*, 2009, p. 1185 ss.

formule ha generato un ricchissimo contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, con la conseguente elaborazione di una complessa casistica giurisprudenziale¹³ che, risolvendo i problemi di applicazione della riforma spesso caso per caso, ha altresì generato la formulazione di alcune vere e proprie teorie interpretative del nuovo titolo V, riformulandone di fatto i contenuti.

A fronte del modello di definizione del sistema delle competenze legislative costruito, come accennato, sulla base di elenchi di materie – nominate e descritte con formule che ipotizzano una netta linea di confine tra atti di competenza statale ed atti di competenza regionale – oggi la soluzione dei conflitti interpretativi dei rispettivi ruoli dello Stato e delle Regioni è, piuttosto, rappresentata dal ricorso alla Corte costituzionale¹⁴. A tale organo si è affidato, di fatto, il compito di giudicare dell'invalidità degli atti legislativi che abbiano invaso la sfera di competenza di un ente o dell'altro, risolvendo nella casistica tutte le questioni relative ai limiti oggettivi delle materie¹⁵, in un giudizio di annullamento della fonte legislativa eventualmente incompetente. La qualificazione dell'oggetto della disciplina legislativa in base agli elenchi delle materie, ogni qual volta ciò non si presenti chiaro ed inequivoco, o nei pure numerosi casi di intrecci di materie, viene così

(13) Si veda già l'esemplare analisi critica formulata da V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI, *Normazione e amministrazione*, cit., p. 26 ss.; e L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in Id. e A. PIOGGIA, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2006, spec. pp. 22 ss., 37 ss.; Id., voce *Interesse nazionale (dopo riforma 2001)*, in *Enc. dir., Annali*, II.2, Milano, 2008, p. 739 ss., spec. p. 742 ss. In alcune materie, poi, la questione ha finito addirittura con il cronicizzarsi, come può dedursi ancora di recente dall'analisi di A. BRANCASI, *Coordinamento finanziario ed autoqualificazione di principi fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 4534 ss., a commento della sentenza della Corte cost. 297/2009 in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, attribuita alla potestà legislativa concorrente.

(14) Rinvio tra gli altri alla riflessione di V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2006. La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Napoli, 2010, p. 101 ss., spec. p. 109 ss. Si veda peraltro quanto osservato da L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 21, 42 ss.

(15) Di "valore relativo degli elenchi di materie" parlano, infatti, P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 61 s.

affidato al conflitto in sede giurisdizionale in luogo della mediazione in una sede di compensazione politica tra gli enti interessati¹⁶.

Da qui si è, quindi, proceduto a sistematizzare le articolate soluzioni interpretative consolidate nella giurisprudenza costituzionale fin dalle prime pronunce successive all'entrata in vigore della riforma. Così nella sentenza 282/2002, facendo applicazione delle nuove disposizioni del titolo V, la Corte ha da subito confermato la tesi – già sostenuta in dottrina – della particolare natura di alcune delle c.d. “materie” di cui all'elenco dell'art. 117, comma 2, Cost. – nella specie la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, lett. m) – qualificate in realtà come capaci di individuare “una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie”. Tesi che si sublima in due successive pronunce in cui la Corte giunge a qualificare la nozione di “ambiente” contenuta nella lettera s) del citato elenco non più come “materia’ in senso tecnico” ma “come ‘valore’ costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia ‘trasversale’”¹⁷ in funzione della tutela di interessi unitari o, comunque, di “esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”¹⁸. Criterio, quello del “valore”, che consente alla Corte costituzionale di procedere con giudizi di ponderazione tra gli interessi implicati dall'intreccio di relazioni che con esso sono presupposte nell'ordinamento. In un caso dando rilievo ad “una serie di competenze concorrenti, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente” tali da giustificare il riconoscimento di specifiche attribuzioni regiona-

(16) È quanto avvenuto, ancora, con riferimento alla potestà legislativa residuale delle Regioni, fin dalle prime pronunce in materia della Corte costituzionale, R. NIRO, *Note minime sulla potestà legislativa “residuale” delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1854 ss. Per la giurisprudenza più recente rinvio almeno alla sent. 10/2010, in *Giur. cost.*, 2010, p. 135 ss., con argomentati commenti di A. ANZON DEMMIG, E. LONGO e F. SAIITTO.

(17) Sent. 407/2002. Si segnala, più di recente, l'articolata riflessione di P. CARETTI, V. BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 5179 ss., spec. p. 5182 ss.

(18) Sent. 222/2003.

li idonee a respingere i rilievi del governo nei confronti di una legge regionale; nell'altro imponendo, all'inverso, alla legge di una Regione speciale il necessario rispetto dei "limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni" in virtù degli obblighi di salvaguardia di "standard minimi e uniformi di tutela"¹⁹.

Altro importante espediente elaborato dalla Corte al fine di *flessibilizzare* il rigido – e, in quanto tale, inutilizzabile – sistema di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni di cui all'art. 117, è quello fondato sull'adozione di elementi procedurali di raccordo tra i diversi enti titolari delle relative competenze. Il riferimento è qui, come è evidente, al noto ed importante caso della rivisitazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 1, Cost. secondo una interpretazione particolarmente originale da parte della Corte costituzionale che a giudizio di Rescigno ha, di fatto, proceduto in questo modo ad "una vera e propria integrazione del testo costituzionale"²⁰.

La Corte ha così ritenuto che, qualora una legge dello Stato stabilisca che una determinata funzione amministrativa regionale debba essere assorbita dallo Stato "per assicurarne l'esercizio unitario" così come previsto dall'art. 118, il principio di sussidiarietà si espande anche a livello legislativo. Ancorché non espressamente previsto dall'art. 117, cioè, questo principio sovrintende anche ad una migliore e più corretta distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni,

(19) Sent. 536/2002, su cui si veda l'argomentata osservazione di A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4427 ss. Sulla tendenza a forzare l'interpretazione del testo della riforma costituzionale a vantaggio delle istanze di uniformazione su base statale di molte delle sue disposizioni, più di recente, E. CARLONI, *L'uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza*, in corso di pubblicazione su *le Regioni*, 2010. Nello stesso senso F. MERLONI, *Una "new entry" tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le "funzioni fondamentali" degli enti locali. Commento alla sentenza n. 307 del 2009*, *ivi*.

(20) G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2007, p. 264. Si tratta della sent. 303/2003, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2675 ss., con gli esaurienti commenti di A. D'ATENA, A. ANZON, A. MOSCARINI e A. GENTILINI. Si veda, altresì, S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *le Regioni*, 2008, p. 825 ss.

comportando la possibilità che una competenza legislativa regionale, trascinata dalla sottostante competenza amministrativa, sia anch'essa assorbita in capo allo Stato per esigenze di carattere unitario dell'ordinamento repubblicano²¹. Il limite della espansione della interferenza statale rispetto ai margini di competenza regionale comporterà, però, la necessità che la Regione sia procedimentalmente coinvolta nella decisione assunta dello Stato. In caso di assorbimento sussidiario di una competenza legislativa regionale da parte dello Stato, come pure nei casi in cui si versi in una delle c.d. "materie trasversali", il principio richiede che sia previamente raggiunta un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, intesa qualificata "in senso forte" ad indicare la necessità di un vero e proprio accordo nel merito.

Questo espediente procedimentale, nato in sede amministrativa, ma che ora proietta la sua funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni anche a livello legislativo, consente quindi di aggirare le rigidità del sistema di riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni in assenza di strumenti di raccordo politico del tipo di una Camera delle Regioni, o di un Senato federale. Il principale difetto di tale sistema risiede però, oltre che nella evidente forzatura interpretativa del senso e della lettera della Costituzione, nella prevalenza di ruolo che gli esecutivi statale e regionali finiscono con l'assumere rispetto alla volontà del Parlamento e dei Consigli regionali costretti, per rispettare le competenze legislative in regime di *flessibilizzazione* dei rispettivi confini, a fondare le proprie scelte sui contenuti dell'intesa che tali organi raggiungano in sede di Conferenza Stato-Regioni. Come avremo modo di osservare alla conclusione di questa breve riflessione questa circostanza ha, tra le altre cose, assunto un particolare rilievo nella stessa ridefinizione della "forma di governo" regionale, giustificando almeno in parte il *favor* statutario per il modello preferenziale adottato già nel testo costituzionale, agli artt. 122 e 126 Cost.

Nella sentenza 6/2004 la Corte costituzionale, nuovamente investita di complesse questioni legate agli intrecci di competenze tra lo Stato e le Regioni, per formulare la concreta soluzione dello specifico

(21) Si veda quanto osservano sul punto P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 72 ss.

caso sottoposto al suo giudizio ha ritenuto di argomentare la ribadita opportunità del ricorso alla versione procedurale del principio di sussidiarietà, nel rispetto del principio di leale collaborazione, sulla base della “perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari”. Questa formula sembrerebbe avallare una volta di più la sensazione, diffusa in dottrina e giurisprudenza, dell’attuale incompletezza e provvisorietà della riforma del titolo V della Costituzione, con particolare riferimento alla necessità di riconsiderare la struttura del bicameralismo italiano, come già più sopra ricordato.

Dalla presente breve riflessione²² esula, invece, il delicato tema dei poteri sostitutivi del governo previsti, al fine di tutelare l’unità dell’ordinamento giuridico statale, dall’art. 120 della Costituzione. La legge dello Stato che ha provveduto a dare attuazione a tale disposizione è la citata legge 131/2003, il cui art. 8 stabilisce le modalità di tali interventi, da un lato definendo limiti procedurali a garanzia degli enti di autonomia²³, dall’altro, però, estendendo espressamente i poteri di intervento fino alla ipotesi di adozione di “atti normativi”²⁴.

Restano fermi, naturalmente, i divieti per le Regioni di “istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni” e di adottare “provvedimenti che ostacolino in qualunque modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni” così come di eventuali limiti a “l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”. Con buona pace delle proiezioni secessioniste di alcuni loquaci presidenti di Regione²⁵, affascinati dai progetti di

(22) Che si limita, tra l’altro, a considerare il regime delle sole Regioni a statuto ordinario.

(23) Messa in mora con congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari, consultazione dell’organo interessato, rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, coinvolgimento delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-città, rispetto del criterio di proporzionalità.

(24) Sull’argomento non posso non rinviare alla articolata e completa riflessione di C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 164 ss., nella quale sono analizzate tutte le più complesse questioni connesse all’esercizio di tali poteri.

(25) Con dichiarazioni e proclami che, purtroppo, da tempo sono riportati dalla stampa quotidiana e dalle televisioni.

chiusura territoriale verso i lavoratori non residenti o i candidati a concorsi pubblici provenienti da altre Regioni. Come se non bastasse le prescrizioni da tempo introdotte dal diritto comunitario in vista della costruzione del mercato unico e della protezione delle libertà di circolazione delle persone, delle merci, e dei servizi con riferimento all'intero territorio comunitario.

L'attuale disciplina costituzionale della funzione normativa delle Regioni non riserva più espressamente l'approvazione dei regolamenti regionali al Consiglio, lasciando pertanto aperta la possibilità che tali atti siano affidati alla competenza della Giunta. Sappiamo che a far data dall'entrata in vigore del nuovo art. 121²⁶ alcune Regioni avevano da subito provveduto a conferire con leggi regionali la potestà regolamentare direttamente alla Giunta. Ma la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime tali attribuzioni di competenza ritenendo non conforme a Costituzione la deduzione, in via interpretativa, della automatica attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta regionale²⁷. A giudizio della Corte, cioè, in attesa dell'approvazione dei nuovi statuti regionali le disposizioni dei vecchi statuti che conferivano la potestà regolamentare al Consiglio non potevano ritenersi abrogate né dal nuovo art. 121 Cost., né da eventuali successive leggi regionali. La facoltà di colmare il vuoto normativo in materia di potestà regolamentare è stata, quindi, considerata oggetto di una riserva a favore degli statuti regionali. Ed i nuovi statuti nel frattempo approvati hanno, infatti, provveduto a disciplinare la materia seguendo soluzioni molto difformi l'uno dall'altro²⁸, vuoi riservando la potestà regolamen-

(26) Legge cost. 1/1999.

(27) Sentt. 313 e 324/2003, rispettivamente in *Giur. cost.*, 2003, p. 2952 ss., con i commenti di M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, *ivi*, p. 2984 ss.; e G. TARLI BARBIERI, *La Corte costituzionale "riconsegna" il potere regolamentare ai Consigli regionali, nella "transizione infinita" verso i nuovi Statuti*, *ivi*, p. 2990 ss.; e p. 3077 ss., con il commento di R. NIRO, *L'"ordinamento della comunicazione" nel nuovo Titolo V: la continuità nel segno della "leale collaborazione" (fra "passione" e "ragione")*, *ivi*, p. 3082 ss.

(28) Si veda la ricognizione effettuata, con riferimenti ai primi statuti regionali approvati, da FR. MARZANO, *I regolamenti regionali nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in E. CATELANI (a cura di), *L'attuazione statutaria delle Regioni. Un lungo cammino*, Torino,

tare al Consiglio, vuoi affidandola alla Giunta, con limiti più o meno accentuati, vuoi distribuendola tra i due diversi organi.

3. Per concludere: sulla forma di governo regionale

Come è già parso evidente, le poche questioni prese in considerazione da queste brevi note tralasciano le tematiche ed i problemi forse più rilevanti in ordine alla attuazione della riforma del titolo V della Costituzione. Basti un accenno, per tacer d'altro, al processo di attuazione, per via legislativa, dell'art. 119 Cost., relativo alla autonomia finanziaria delle Regioni (il c.d. *federalismo fiscale*), in corso di discussione proprio in questi giorni²⁹. Qui mi limito a segnalare, proprio nel momento più delicato della attuazione della legge delega, le osservazioni critiche di parte della dottrina in relazione alla impraticabilità concreta di buona parte delle misure in essa contenute³⁰,

Giappichelli, 2008, p. 153 ss., spec. p. 155 ss. Sul tema già M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 420 ss.; L. RONCHETTI, *I regolamenti regionali*, in ISSIRFA-CNR, *Secondo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia (2003)*, Milano, 2004, p. 274 ss., spec. p. 282 ss.; G. DI COSIMO, *La potestà regolamentare negli statuti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 206 ss.; A. LUCARELLI, *I regolamenti regionali: dalla gestione alla politica*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 213 ss. Più di recente, ancora, V. COCOZZA, *Il regolamento regionale tra legalità sostanziale e "conferma" di competenza al Consiglio*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, I, Napoli, Jovene, 2009, p. 95 ss., e, con riferimento alle scelte statutarie, p. 108 ss.; A. CONCARO, *Regolamenti regionali e principio di legalità*, *ivi*, p. 117 ss., spec. p. 128 ss. Si veda altresì quanto osservato da N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Napoli, Jovene, 2010, p. 117 ss.

(29) Autunno 2010. Mi limito a richiamare i due provvedimenti normativi fino ad ora approvati, la legge delega 5 maggio 2009, n. 42 ed il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, recante "Attribuzione a Comuni, Province, città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42" (cui ci si riferisce, in gergo, con l'espressione del c.d. "federalismo demaniale"). A prima lettura si vedano, almeno, i commenti di L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in www.federalismi.it, 25/2009, 30 dicembre 2009; E. BUGLIONE, *Federalismo demaniale. Una scelta opportuna?*, in www.crusoe.it, 13 luglio 2010.

(30) Basti il rinvio alla discussione avviata dalla rivista www.costituzionalismo.it, 2/2009, con contributi di G. FERRARA, G. COCCO, C. DE FIORES (di cui si veda, altresì, *Fede-*

rinviano alla cronaca ed agli studi che verranno ogni più utile approfondimento tematico.

In conclusione può forse apparire, invece, non del tutto inutile riferire di alcune valutazioni sul processo di attuazione della precedente riforma costituzionale, quella relativa all'autonomia statutaria³¹ ed alla forma di governo delle Regioni ordinarie, di cui alla citata legge cost. 1/1999, nella prospettiva di valutare il senso degli sviluppi delle più accentuate forme di autonomia da essa progettate e, soprattutto, la linea interpretativa che di questi sviluppi hanno di fatto seguito le Regioni interessate. I nuovi statuti regionali, in relazione ai quali sarà comunque necessario attendere gli sviluppi del processo di attuazione oggi soltanto all'inizio³², hanno da subito attirato l'attenzione degli studiosi in relazione ad almeno due significativi aspetti: la previsione di pretenziose norme programmatiche³³ e, all'opposto, la interpretazione in chiave estremamente riduttiva dell'autonomia regionale nella scelta della forma di governo in sede di concreto esercizio della relativa facoltà. Quanto al primo problema la vicenda è ormai nota, restando peraltro aperta la pur non irrilevante questione della ritenuta assenza di una "efficacia giuridicamente apprezzabile" delle relative disposizioni statutarie, sancita dalla giurisprudenza co-

ralismo fiscale e Costituzione. Note a margine della legge n. 42/2009, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, I, Napoli, Jovene, 2010, p. 431 ss.), E. DELLA VALLE, M. DI SIENA, L. RONCHETTI. Si veda, inoltre, M. NICOLINI, *La disciplina transitoria statale sui tributi "propri" delle Regioni e la potestà legislativa regionale in materia tributaria. Il caso della "regionalizzazione" dell'IRAP*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 911 ss.

(31) Sul tema segnalo l'approfondita ed ampia riflessione elaborata, nelle more della approvazione dei nuovi statuti regionali, da M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit.

(32) Si veda, in proposito, l'interessante rassegna, periodicamente aggiornata, a cura di C. BERTOLINI e P. MILAZZO, coordinata da E. CATELANI, pubblicata sulla rivista *www.costituzionalismo.it*, dal titolo *Rassegna della normativa regionale attuativa dei nuovi statuti*.

(33) Per tacere delle previsioni statutarie tendenti a dare corso, innanzitutto sul piano simbolico, ad una disarticolazione della rappresentanza politica e della centralità parlamentare nel sistema repubblicano, di cui alle celebri sentenze 106/2002 (in *Giur. cost.*, 2002, p. 866 ss., con i commenti di F. CUOCOLO, C. PINELLI, N. ZANON e A. MANGIA) e 306/2002 (*ivi*, p. 2371 ss.).

stituzionale³⁴. Il riferimento alla “natura programmatica” di tali disposizioni diviene, così, la causa della loro inefficacia, della inefficacia cioè di norme giuridiche vigenti nei testi dei nuovi statuti regionali, in alternativa alla considerazione, semmai, della loro eventuale incompetenza ai sensi della Costituzione. Ma qui mi limito a rinviare alla letteratura richiamata nella precedente nota.

Qualche riflessione in più potrebbe, invece, discendere dalla valutazione nel merito delle scelte operate dalle Regioni nel disegnare la propria forma di governo esercitando la loro rinnovata autonomia statutaria³⁵. Con riferimento alla forma di governo regionale³⁶ è noto che la legge costituzionale del 1999, nel riformulare gli artt. 122, ult. comma e 126, comma 3, Cost., ha espresso una “preferenza (...) per il modello di elezione diretta con governo di legislatura”³⁷, in ossequio ad una cultura giuspolitica ormai di fatto dominante nel contesto istituzionale e politico italiano contemporaneo³⁸. A fronte di una difforme soluzione statutaria approntata dal testo originario del nuovo statuto della Regione Calabria la Corte costituzionale ha, in più, ritenuto che in caso di mantenimento dell’opzione costituzionale per la elezione

(34) La vicenda risale alle sentenze della Corte cost. 372, 378 e 379/2004, in *Giur. cost.*, 2004, risp. p. 4022 ss., con i commenti di F. CUOCOLO, A. ANZON, A. MANGIA e E. RINALDI; p. 4111 ss., con i commenti di D. NOCILLA e M. BENVENUTI; p. 4161 ss. Si veda ancora la recente riflessione di A. D’ATENA, *Appunti sulla natura dei nuovi statuti regionali ordinari*, in *Scritti Carlassare*, cit., I, p. 139 ss., spec. p. 144 ss.

(35) I nuovi statuti regionali hanno suscitato, come era prevedibile, l’attenzione di diversi studiosi. Oltre al bel saggio di Marco Olivetti, già citato, si vedano almeno G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, EUM, 2007; E. CATELANI (a cura di), *L’attuazione statutaria delle Regioni*, cit.; G. D’ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, Cedam, 2008.

(36) Sulla cui nozione si vedano le osservazioni critiche formulate, proprio all’indirizzo dei nuovi statuti regionali, da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, III, Milano, 2010, p. 581, che rileva come in quella sede sia mancata una riflessione nel merito stesso della nozione di forma di governo. Sull’argomento si veda, altresì, A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 1 ss., 36 ss.

(37) M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., p. 378. Sul punto, altresì, Corte cost., sent. 2/2004, punto 4 del *Considerato in diritto*.

(38) Si vedano le pertinenti considerazioni di A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2003, <http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=116>.

a suffragio universale e diretto del presidente della Giunta, non sia poi ammissibile in sede statutaria la riduzione dei relativi poteri per come già indicati – tra l'altro – dall'art. 126, comma 3, Cost., qualificando in tal caso come scelta costituzionalmente vincolata quella del *simul stabunt simul cadent*, e non ammettendo “l'eliminazione del potere presidenziale di fare eventualmente venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio regionale”, a pena di una inammissibile “radicale riduzione dei poteri di indirizzo” del presidente della Giunta³⁹. Ma seppur in un quadro di opzioni alternative possibili, a questo punto, assai ridotto⁴⁰ alle Regioni residuava comunque un ampio potere di scelta tra differenti modelli istituzionali che avrebbero, questi sì, rappresentato un importante momento “identitario” nella costruzione e conformazione della propria concreta forma di autonomia statutaria.

Eppure si è costretti a prendere atto che, invece, le Regioni hanno sostanzialmente rinunciato a proporsi quali artefici di un proprio distinto modello di regionalismo, di fatto ridimensionando – se si escludono le già denunciate prese di posizione sul piano meramente simbolico – il portato stesso dell'autonomia statutaria⁴¹, per rifugiarsi piuttosto nel più rassicurante modello *preferito* dalla legge costituzionale 1/1999⁴². Che il presidenzialismo fotocopia⁴³ sia ritenuto il

(39) Corte cost., sent. 2/2004, in *Giur. cost.*, 2004, p. 9 ss., con osservazioni di M. OLIVETTI, *Lo “spirito della Costituzione”: un concetto giuridicamente inutile*, *ivi*, p. 38 ss.; e, su altro profilo, di E. GHERA.

(40) Rinvio alla approfondita riflessione condotta da M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., p. 378 ss. Si vedano, ancora, di recente N. VICEGONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., p. 41 ss., spec. p. 60 ss.; V. BONCINELLI, *Un bilancio in tema di forma di governo regionale*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II*, cit., p. 83 ss., spec. pp. 93 ss., 97 ss.

(41) Sulla forma di governo adottata dai vari statuti si vedano, ancora, C. BERTOLINI, R. FILACI, *I nuovi statuti regionali, notazioni introduttive*, in E. CATELANI (a cura di), *L'attuazione statutaria delle Regioni*, cit., p. 7 ss.

(42) Questo giudizio critico mi pare emerga espressamente dai lavori di D. CODUTI, *Esecutivo e forma di governo regionali*, e di F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in R. BIFULCO, *Gli statuti di seconda generazione*, cit., risp. p. 59, spec. p. 61 ss. e p. 95, spec. p. 98 ss.

(43) Sul punto rinvio alla riflessione di A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità*

migliore strumento di governo in funzione del ruolo delle Regioni nel sistema delle Conferenze? Di certo il sistema di governo della funzione legislativa regionale emerso dagli assestamenti giurisprudenziali delle rilevate insufficienze del regime di riparto delle competenze su base materiale, di cui all'art. 117 Cost., sembrerebbe offrire un ulteriore possibile argomento a favore di una scelta che renda simmetriche ed omogenee le forme di rappresentanza degli interessi regionali nella Conferenza Stato-Regioni, dalla legge affidata proprio al vertice dell'esecutivo regionale.

Tornano, così, ad affacciarsi i rilievi critici sul ruolo assegnato a se medesime dalle Regioni stesse nella ridefinizione dei contorni dell'ordinamento repubblicano, nel quadro del rinnovato assetto dei principi della forma di Stato regionale. Più accentuate forme di autonomia costituzionale che, però, cadono in un contesto di risalenti "incertezze ancora gravanti sullo sviluppo dell'idea regionalista nel nostro paese"⁴⁴, con l'aggravante di essere ora riscontrabili, "tali incertezze", nello stesso sistema delle istituzioni regionali che, fatte salve solo alcune rare eccezioni, è tuttora in debito di un concreto progetto di regionalismo ispirato ai valori di un'autonomia matura e costruttiva. A fronte di un disegno teorico e propagandistico di forte spessore mediatico, infatti, piuttosto che un propositivo ruolo progettuale e di stimolo nella costruzione del nuovo sistema delle autonomie le Regioni italiane si stanno avviando a generare, oltre che un incremento dei centri di spesa, un ulteriore livello di burocrazia⁴⁵ per un moltiplicarsi di enti, incarichi, uffici, clientele e, soprattutto costi e livelli di prelievo fiscale. Tutto ciò nella speranza che i prossimi sviluppi dell'attuazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni possano smentire questi fondati timori.

politica, cit., spec. p. 140 ss. Si veda, ancora, N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., p. 110 ss.

(44) Alla vigilia dell'avvento della nuova stagione di riforme costituzionali in materia regionale così concludevano la rassegnata introduzione T. MARTINES e A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997, p. 21.

(45) Sono le stesse sconfortate conclusioni cui giunge G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in questa *Rivista*, *supra*, nel saggio che introduce la presente discussione.

Sistema regionale-locale e finanziamento delle autonomie

Stefano Civitarese Matteucci

Abstract

L'articolo si sofferma sul modello di relazioni tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, mettendo in rilievo come il tradizionale modello trilatero, nel quale lo Stato intrattiene rapporti diretti sia con le Regioni sia con gli enti locali, non sia stato modificato dalla riforma del titolo V della Costituzione. In particolare non si può parlare di una comunità regionale o di un sistema regionale-locale con al centro l'ente regionale. Il federalismo fiscale a sua volta conferma questo assetto, riservando allo Stato pressoché ogni aspetto della fiscalità degli enti locali, come pure di quella regionale.

1. Le radici storiche del mancato decollo del "sistema regionale delle autonomie territoriali"

Nell'ampio saggio di Gianluca Gardini che compare in questo stesso fascicolo della Rivista, tra i numerosi aspetti esaminati mi soffermerò sui due seguenti: il ruolo delle Regioni nell'architettura dei poteri territoriali e il federalismo fiscale. Si tratta di profili che se esaminati assieme possono suscitare riflessioni sull'attuale (e futuribile) assetto del cosiddetto sistema regionale-locale.

L'idea che si possa parlare di un "sistema" di quest'ultimo tipo può per esempio trarsi dall'art. 4 del testo unico sugli enti locali, rubricato "sistema regionale delle autonomie territoriali" e che tra le altre cose menziona la legge regionale come fonte di principi finalizzati a realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile. Allo stesso ambito può essere ascritto il successivo art. 5, che indica il metodo della programmazione economico-sociale e territoriale per la ripartizione delle risorse destinate ai programmi di investimento degli enti locali.

Che questo "sistema" esista davvero è tutt'altra questione. Il problema,

di carattere più generale, riguarda, come noto, il modello di relazioni tra le autonomie territoriali che si è storicamente affermato in Italia. Una disposizione somigliante a quella dell'art. 5 del testo unico enti locali si trovava nell'art. 11 del d.P.R. 616/1977, che assumeva la programmazione come metodo di azione e di collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali. Nel commentare, sottolineandone l'importanza, questa disposizione si era a suo tempo auspicato che potesse "rappresentare l'occasione sia per assicurare un più stretto raccordo tra Stato e Regioni, sia per evitare pericolose alleanze fra centralismo e municipalismo"¹.

È proprio l'ideologia del municipalismo, con il sospetto per un neo-centralismo regionale, a condizionare sin dalle origini la rappresentazione e la realizzazione del modello, che, con l'ingresso in gioco delle Regioni, ha favorito l'instaurarsi di un rapporto trilatero, e doppiamente asimmetrico, tra Stato e Regioni, Stato ed enti locali, Regioni ed enti locali².

Il modello, in sostanza, non è quello proprio di molti Stati federali, ove il dialogo è tra Stato centrale e federazioni e queste, dotate del potere di definirne l'ordinamento, costituiscono il punto di riferimento delle autonomie locali.

Le radici di questo fenomeno potrebbero essere ricercate molto indietro nella storia dello Stato unitario, alle sue stesse origini. Un politologo americano, comparando la formazione dello Stato italiano e dello Stato tedesco, ha convincentemente argomentato che il motivo per cui soltanto in Germania si costruì uno Stato federale non sta nella classica spiegazione di un certo equilibrio tra la forza militare, le relative mire espansionistiche e il desiderio di acquisire maggiore sicurezza e più ampi mercati degli Stati coinvolti, ma in quella che si definisce *infrastructural capacity*, vale a dire un contesto in cui le unità preesistenti di una potenziale federazione sono "altamente istituzionalizzate" e profondamente radicate nella comunità di rife-

(1) A. BARBERA, F. BASSANINI, *Il decreto n. 616 fra riforma delle autonomie locali e riforma dell'amministrazione centrale*, in Id., *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, Zanichelli, 1978, p. 38.

(2) Lo stesso complesso meccanismo delle Conferenze intergovernative (Stato-Regioni, Stato-città e Unificata) riflette questo stato di cose.

rimento³. L'Italia e la Germania della seconda metà dell'Ottocento presentavano alcuni tratti comuni nella presenza di due Stati con ambizioni espansionistiche, il Piemonte e la Prussia, e in una cultura delle classi politiche dirigenti largamente favorevole a una soluzione federale⁴. Il paradosso fu che dove, in Germania, la forza militare ed economica della Prussia avrebbe potuto facilmente soggiogare gli Stati meridionali, si costruì uno Stato federale; dove, invece, in Italia, la forza militare del Piemonte era inferiore rispetto a quella degli altri Stati pre-unitari⁵, si finì per giungere a uno Stato accentrato. La spiegazione va ricercata nel fatto che in Italia l'assenza di ben sviluppate ed effettive istituzioni al di fuori del Piemonte comportò la necessità di quella che non a caso si definisce spesso la piemontesizzazione della penisola e non permise a Cavour di fare quello che a Bismarck riuscì in Germania: un processo di unificazione tra monarchie in cui elementi di coercizione e compromesso si combinarono lasciando in vita le strutture fondamentali delle preesistenti istituzioni⁶. In altre parole, fu l'assenza di "capacità infrastrutturale" – mancanza di monopolio statale sulla tassazione, basse entrate fiscali, scarsa capacità di reclutamento militare, difficoltà nell'assicurare l'ordine pubblico e il controllo del territorio – degli Stati italiani centrali e meridionali a ostacolare irrimediabilmente un processo federale. Difficile è resistere alla suggestione che in fondo la ragione per cui l'Italia non ha mai sperimentato un regionalismo forte stia nelle stes-

(3) D. ZIBLATT, *Rethinking the Origins of Federalism. Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe*, in *World Politics*, 57, 2004, p. 70 ss. Vedasi più ampiamente Id., *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

(4) Lo stesso Cavour, diversamente da quanto spesso si pensi, "era sempre stato dal punto di vista teorico un campione del decentramento e dell'autogoverno" (D. MACK SMITH, *Cavour*, New York, Knopf, 1985, p. 249). Più in generale la discussione e le proposte relative alla unificazione dell'Italia dopo il 1815 ritornavano continuamente sulla questione di uno Stato unitario o federale in un modo sconosciuto persino in Germania, secondo S. WOLFF, *The Italian Risorgimento*, New York, Barnes & Noble, 1969, p. 7.

(5) Il Piemonte aveva il 6% della futura popolazione italiana, il 29% dei suoi soldati e il 22% del suo territorio.

(6) V. D. ZIBLATT, *Rethinking the Origins of Federalism*, cit., p. 80.

se cause che ne hanno determinato la nascita come Stato accentrato e che spiegano, altresì, perché la nuova stagione del federalismo (a partire dal 2001) mantiene, nonostante tutto, un carattere prevalentemente amministrativo.

2. La perdurante marginalità delle Regioni, dopo la riforma del 2001, nella disciplina dell'ordinamento locale

La riforma del titolo V della Costituzione, infatti, non ha inciso significativamente sul profilo in esame, anzi si potrebbe persino osservare che talune disposizioni stiano a testimoniare il definitivo consolidamento del “modello italiano”. Basti pensare all'art. 114 con il suo porre sullo stesso piano tutti gli enti territoriali e dare luogo a quello che è stato variamente definito sistema policentrico, a rete, ecc.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ha assunto un orientamento continuista in merito alla dibattuta questione della competenza legislativa ordinamentale sugli enti locali. L'art. 117, comma 2, lett. *p*) della Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina in materia di elezioni, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province. Un'interpretazione “regionalisticamente” orientata avrebbe potuto comportare una lettura incline a vedere in questa disposizione un ampliamento della potestà legislativa residuale delle Regioni *ex* art. 117, comma 4, Cost., considerando i “titoli competenziali” statali non coestensivi con la materia (innominata) “ordinamento degli enti locali”⁷.

La Corte costituzionale ha invece ripetutamente affermato che “il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione ha sostanzialmente confermato, sul punto, il previgente sistema, nel quale le Regioni ordinarie, a differenza di quelle a statuto speciale, non avevano alcuna competenza in materia di ordinamento degli enti locali appartenenti al rispettivo territorio”⁸. La contrazione del ruolo regionale avviene, del resto,

(7) Entro questa prospettiva si è giunti a sostenere la dissoluzione della stessa nozione di “ordinamento degli enti locali” assegnando il ruolo chiave della legislazione sugli enti locali alle Regioni: da F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo Unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *le Regioni*, 2-3, 2002, p. 409 ss.

(8) Sentenza 30 dicembre 2003, n. 373.

anche dal basso, a causa, vale a dire, della competenza normativa riconosciuta dalla Costituzione agli enti locali in materia di propria organizzazione e funzionamento.

La normazione regionale finisce per riguardare soltanto (e anche qui solo in parte) il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle materie di competenza legislativa regionale e la previsione di meccanismi di coordinamento tra i vari livelli di governo locale per l'esercizio efficace ed efficiente delle funzioni stesse.

Un chiaro esempio di questa impostazione, con i suoi effetti uniformanti, si ha nel recente d.l. 31 maggio 2010, n. 78⁹, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica". Utilizzando in modo estensivo il titolo competenziale del coordinamento della finanza pubblica nonché quello sulle funzioni fondamentali, da un lato, vengono provvisoriamente individuate come funzioni fondamentali dei Comuni quelle di cui all'art. 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42¹⁰; dall'altro, se ne prevede senz'altro l'obbligo di

(9) Convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122.

(10) Che sono anche in questa disposizione della legge delega sul federalismo fiscale individuate in via provvisoria e al solo fine di determinare l'entità e il riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale. Queste funzioni fondamentali sono le seguenti: *a*) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; *b*) funzioni di polizia locale; *c*) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; *d*) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; *e*) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; *f*) funzioni del settore sociale. Nel d.d.l. 2259, "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti e organismi decentrati", approvato dalla Camera dei deputati il 30 giugno 2010, l'elenco delle funzioni fondamentali è sensibilmente più ampio. Questo evidentemente pone grossi problemi rispetto all'obiettivo della legge delega sul federalismo fiscale, per cui la definizione delle modalità per il finanziamento delle spese relative all'esercizio delle funzioni fondamentali, e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate, dovrebbe avvenire in modo da garantirne il finanziamento integrale. Secondo la delega le fonti di finanziamento sono costituite dal gettito derivante da una compartecipazione all'Iva, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione im-

esercizio in forma associata per tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Alle Regioni, nelle materie su cui queste hanno potestà legislativa, rimane soltanto il compito di individuare la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica che i Comuni devono raggiungere nell'esercizio delle funzioni fondamentali mediante il medesimo obbligo di associarsi già sancito dalla legge nazionale.

Neanche la nuova stagione statutaria, nonostante vi fosse anche in questo caso un orientamento favorevole a una interpretazione estensiva del contenuto precettivo degli statuti regionali, ha rappresentato un'apprezzabile inversione di tendenza. Invero, la valorizzazione in questo senso degli statuti regionali come fonti in grado di determinare la *governance* dell'intera comunità regionale – comprensiva anche degli enti locali infra-regionali – si fonda, più che sugli enunciati dell'art. 123 Cost., su premesse e opzioni di valore che postulano una presa di posizione sul modello di Repubblica delle autonomie o di Stato federale che riconduce alle questioni più sopra poste¹¹. Alla prova dei fatti, i nuovi statuti regionali, a parte le consuete enfatiche enunciazioni di principio¹², non offrono alcuna sponda per una autonoma fondazione di un sistema di governo della "comunità regionale".

Al di là, tuttavia, della *mission impossible* di ricavare dagli enunciati costituzionali un qualunque modello di assetto dei rapporti Stato-autonomie territoriali¹³, si pone il problema se per il funzionamento del

mobiliare nonché dal fondo perequativo il cui importo corrisponde alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali e il totale delle entrate tributarie spettanti agli enti locali. È piuttosto sorprendente, quindi, che nello schema di decreto adottato in via preliminare dal governo il 4 agosto 2010 non vi sia nulla di quanto richiesto dagli artt. 11 e 12 della legge 42/2009, limitandosi alla "devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare".

(11) V. per esempio G. PASTORI, *I nuovi statuti regionali e le autonomie locali*, in *Amministrazione*, 3, 2004, p. 477; L. VIOLINI, *Il consiglio delle autonomie locali, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *le Regioni*, 5, 2002, p. 1006, che parla di Regione come "centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali".

(12) V. A. MORRONE, *Statuti regionali, chimere federali*, in *il Mulino*, 2, 2005, p. 229 ss.

(13) La verità è che, come osserva R. BIFULCO, *Le Regioni. La via italiana al federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 120, la Costituzione non delinea un modello sufficientemente determinato dei rapporti tra i livelli di governo.

“federalismo” disegnato dalla riforma del titolo V, che toccando ora il versante della finanza entra nella fase più delicata, resti auspicabile la transizione verso un assetto delle Regioni come autentici sistemi di governo regionali-locali¹⁴. Ancora una volta si possono contrapporre due visioni. L’una, più preoccupata del controllo dal centro della finanza pubblica allargata, che tende ad accentuare il modello trilatero. L’altra, più legata ai canoni classici degli ordinamenti federali, che vorrebbe valorizzare nell’art. 119 Cost. anzitutto il primo comma sull’autonomia di entrata e spesa e la potestà legislativa regionale in materia fiscale.

Come si vedrà brevemente nelle pagine che seguono, la legge delega 42/2009 e gli schemi di decreto legislativo approvati dal governo sembrano sposare la prima visione e probabilmente è lo stesso art. 119 Cost. a spingere maggiormente in tale direzione. Questo conferma ulteriormente la notevole difficoltà di fondare nella riforma costituzionale del 2001 un modello di federalismo a centralità regionale.

D’altra parte, il passaggio a una autentica autonomia decisionale sulle fonti di entrata da parte dei governi regionali non è certamente cosa da poco. Da alcune indagini di carattere comparato si evidenzia, invece, come la tendenza sia quella a un mantenimento al centro della disciplina fiscale anche in presenza della devoluzione delle funzioni di (decisione sulla) spesa, soprattutto in ragione delle difficoltà di individuare aree di potenziale autonomia tributaria da lasciare alla disci-

(14) Si ritiene diffusamente che per realizzare la transizione occorrerebbe trasformare il Senato in Camera delle Regioni. Che questo sia un tratto peculiare (o almeno un sintomo piuttosto attendibile) degli ordinamenti federali lo dice già H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1945, trad. it., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Etas, 2000, p. 323. Tuttavia, come mostrano alcuni studi recenti, si tratta di un tipo di bicameralismo tipico degli Stati sorti per associazione, cui vengono riferite la maggior parte delle teorie, nei vari settori disciplinari, relative al federalismo. I federalismi per devoluzione sembrano mostrare caratteri in parte diversi, dovuti al fatto che l’accento è posto quasi sempre sulle istituzioni periferiche piuttosto che su quelle centrali. È quanto per esempio si sostiene in S. VENTURA, *Da Stato unitario a Stato federale*, Bologna, Il Mulino, 2008, part. p. 206 ss., dove, esaminando i casi di Belgio, Italia, Regno Unito e Spagna, si sottolinea come in nessuno di questi paesi sia presente al livello centrale una istituzione rappresentativa delle comunità regionali o locali.

plina dei governi decentrati – cui deve necessariamente corrispondere la dismissione della disciplina statale – senza forti controindicazioni in termini di efficienza ed equità¹⁵.

3. L'opzione per il modello "binario" nell'attuazione del federalismo fiscale

La realizzazione degli obiettivi della via italiana al federalismo fiscale costituisce una sorta di quadratura del cerchio. Occorrerebbe, infatti, assicurare autonomia di entrata e di spesa a Regioni ed enti locali in un quadro di solidarietà e di coesione sociale e di responsabilizzazione degli organi di governo nei confronti degli elettori. Il tutto senza aumentare la spesa pubblica e la pressione fiscale. L'obiettivo di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente è espressamente ribadito nello schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle Regioni adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 7 ottobre 2010.

È stato osservato che il nuovo titolo V della Costituzione si presta a essere interpretato nel senso di non potersi escludere un modello "a cascata" in luogo del tradizionale modello "binario" nella costruzione del c.d. federalismo fiscale¹⁶.

Il modello binario è quello che sopra ho chiamato trilatero, il modello a cascata prevede invece, da una parte, un rapporto tra Stato e Regioni, dall'altra, uno tra Regioni ed enti locali, con le Regioni che assumono un ruolo di snodo tra Stato ed enti locali. In dottrina si è spesso sottolineato il passaggio contenuto nella sentenza della Corte

(15) V. L. BERNARDI, L. GANDULLIA, *Federalismo fiscale in Europa e in Italia*, in Associazione Reforme, *Federalismo. Aspetti quantitativi e confronto con le esperienze europee*, Milano, 2004, p. 1 ss., i quali affermano, con riferimento alla situazione riscontrabile mediamente nei paesi dell'Unione europea che "l'attribuzione agli enti sub-centrali di compiti più estesi, in particolare nel campo dei grandi servizi di istruzione, sanità e welfare, sembra comportare inevitabilmente la necessità di finanziamenti mediante compartecipazioni (o prelievi multi-livello) la cui manovrabilità periferica è per lo più piuttosto ridotta" (p. 20).

(16) A. BRANCASI, *L'attuazione del federalismo attraverso i principi contenuti nell'art. 119 Cost.*, in F. AMATUCCI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 22.

costituzionale 37/2004 in cui si profila una scelta – riservata alla legge statale in materia di principi di coordinamento della finanza pubblica – tra due o tre livelli di intervento normativo sulla costruzione del sistema tributario degli enti locali¹⁷.

La preferenza per il modello “a cascata” deriverebbe dall’interpretazione congiunta dell’art. 119 e dell’art. 117 Cost. L’art. 119 definisce l’architettura complessiva della finanza pubblica, mentre l’art. 117 definisce la ripartizione delle potestà normative affidando alla legislazione ripartita la costruzione dell’intero sistema finanziario e tributario. Allo Stato è poi riservata in esclusiva la disciplina del proprio sistema tributario. Questo, da un lato, dimostra che vi è una materia specifica relativa al “sistema tributario” e, dall’altro, che, essendo nominata solo quella statale, spetta alla legislazione residuale regionale la materia riguardante il sistema tributario di Regioni ed enti locali¹⁸. Da ciò si dovrebbe dedurre, secondo il sistema “a cascata”, che “tutte le operazioni relative alla clausola di autosufficienza finanziaria (e cioè il calcolo del costo delle funzioni, il riconoscimento di quote di partecipazioni e di aliquote standard di tributi propri) dovrebbero essere effettuate dallo Stato con riguardo ai sistemi autonomistici regionali, in modo da lasciare poi alle stesse Regioni il compito di effettuare analoghe operazioni con riguardo ai vari livelli di potere locale”¹⁹.

Si tratta, tuttavia, di un modello che, come si accennava, non sembra trovare riscontro nelle disposizioni attuative dell’art. 119 Cost.

Il problema si intreccia, evidentemente, con quello dello spazio effettivamente a disposizione delle Regioni nella disciplina della propria autonomia fiscale, che dovrebbe esprimersi soprattutto nella configurazione dei “tributi propri”, i quali secondo la Corte costituzionale

(17) M. BASILAVECCHIA, L. DEL FEDERICO, F. OSCULATI, *Il finanziamento delle Regioni mediante tributi propri e partecipazioni*, in A. ZANARDI, *Per lo sviluppo. Per un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 123; L. ANTONINI, A. PIN, *The Italian Road to Fiscal Federalism*, in *Italian Journal of Public Law*, 2009, p. 10.

(18) Conclusione questa condivisa anche da M. BASILAVECCHIA, L. DEL FEDERICO, F. OSCULATI, *Il finanziamento delle Regioni*, cit., p. 118, che sottolineano, però, anche la necessità di riservare un margine apprezzabile alla potestà regolamentare degli enti locali.

(19) A. BRANCASI, *L’attuazione del federalismo*, cit., p. 23.

possono essere definiti tali se la loro disciplina normativa non sia disposta dalla legge statale. La legge 42/2009 ha, tuttavia, stabilito di considerare i cosiddetti “tributi propri derivati” (istituiti e disciplinati dallo Stato, ma il cui gettito è destinato alle autonomie²⁰) come tributi propri degli enti territoriali (art. 7, comma 1, lett. *b*), numero 1 e art. 12, comma 1, lett. *a*) e ha inoltre previsto che la potestà regionale di modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni deve comunque avvenire “nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale” (art. 7, comma 1, lett. *c*)).

Lo schema di decreto delegato adottato dal Consiglio dei Ministri in via preliminare conferma a grandi linee il sistema attuale, fondandosi essenzialmente su compartecipazione all’IVA, addizionale IRPEF – per cui vengono fissati i margini di manovrabilità regionale (per esempio inserendo la possibilità di un limitato intervento sulla progressività delle aliquote con riferimento agli scaglioni superiori) – e IRAP, di cui si prevede la possibilità di riduzione (sino alla cancellazione) a patto, però, di non operare aumenti sull’addizionale IRPEF. Si tratta, in sostanza, di una sorta di fiscalizzazione dei trasferimenti statali più che di federalismo fiscale²¹.

L’esiguo margine di autonomia delle Regioni sulle entrate trova riscontro nella conferma sostanziale del modello binario. Compulsando gli artt. 11, 12 e 13 della legge 42/2009, tanto per i tributi di Comuni e Province quanto per il fondo perequativo, tutta la disciplina normativa è riservata ai decreti legislativi senza alcun margine sostanziale di manovra per le Regioni. È vero che l’art. 12, comma 1, lett. *g*) indica tra i principi per il legislatore delegato la previsione che “le Regioni, nell’ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possano istituire nuovi tributi dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali”, ma si tratta evidentemente di una ipotesi

(20) In breve si tratta dei tributi già oggetto del “federalismo fiscale” a costituzione invariata di cui al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 recante “Disposizioni in materia di federalismo fiscale” e cioè in sostanza l’IRAP.

(21) Un giudizio netto in questo senso si trova in R. PEREZ, *Is There Really a Fiscal Federalism in Italy?*, in *Italian Journal of Public Law*, 2009, p. 212 ss.

del tutto eventuale (assai difficile da far convivere con la griglia apprestata dalle disposizioni statali) e comunque espressione non certo di un modello “a cascata”, ma semmai proprio confermativa del modello binario nel quale le Regioni stabiliscono un rapporto con gli enti locali parallelo a quello esistente tra lo Stato e gli enti locali stessi.

Gli schemi di decreti delegati sinora adottati si mantengono entro questa impostazione. Nello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale adottato dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2010 non vi è alcun riferimento alla potestà regionale. In quello sull'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province si riproduce la disposizione, contenuta nella legge 42/2009, secondo cui le Regioni possono procedere a proprie valutazioni (ma sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Unificata, e previa intesa con gli enti locali) della “spesa corrente standardizzata”, delle “entrate standardizzate” e del fabbisogno di infrastrutture – evidentemente sostitutiva o integrativa di quella definita a livello centrale²² – ai fini della ripartizione tra i singoli enti locali del fondo perequativo stabilito dallo Stato con riferimento all'esercizio delle funzioni fondamentali. Sebbene in quest'ultima facoltà si possa scorgere la eventualità di una qualche differenziazione tra sistemi regionali-locali in dipendenza di valutazioni regionali, si tratta pur sempre di scelte di carattere tecnico-discrezionale e non propriamente politiche e fortemente condizionate dal sistema delle intese in Conferenza Unificata e in sede infraregionale. Del resto, c'è chi ritiene che l'ostacolo a un ruolo regionale nella allocazione delle risorse finanziarie per lo svolgimento delle funzioni amministrative sia costituito dalle stesse disposizioni costituzionali rilevanti in materia: in particolare dall'art. 119, laddove individua l'ob-

(22) La ripartizione del fondo perequativo dovrà avvenire sulla base di un indicatore di fabbisogno finanziario – individuato con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze – calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale, e di indicatori di fabbisogno di infrastrutture in base alla programmazione regionale e ai contributi derivanti dai fondi europei.

bligo dello Stato di assicurare il finanziamento integrale delle funzioni con un fondo perequativo (qualora non siano sufficienti i tributi propri e le compartecipazioni al gettito), e dall'art. 117, che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di perequazione delle risorse finanziarie. In particolare, il fondo perequativo destinato ai territori con minore capacità fiscale, riguardando il finanziamento delle funzioni pubbliche di tutti i livelli di governo, varrebbe a giustificare il rigido meccanismo di finanziamento delle funzioni sopra menzionato.

In definitiva, la soluzione contenuta nell'art. 119, comma 4, che estende la perequazione operata dallo Stato anche agli enti locali, si giustificherebbe proprio come predisposizione di "un argine solido a tentazioni di neocentralismo regionale"²³.

(23) F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in A. ZANARDI, *Per lo sviluppo. Per un federalismo fiscale responsabile e solidale*, cit., p. 93.

Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme

Claudia Tubertini

Abstract

L'esigenza di una riforma del sistema della Conferenze appare ormai da tempo evidente. Infatti, il rafforzamento del ruolo politico-istituzionale delle Regioni ha reso palese l'esigenza di ricercare nuovi meccanismi di funzionamento delle sedi di concertazione, che garantiscano la loro funzionalità e, al contempo, impediscano al governo di prescindere dal coinvolgimento degli enti territoriali facendo perno sul mancato raggiungimento di una posizione congiunta tra le diverse componenti.

Tra i vari profili che dovrebbero costituire oggetto di revisione, l'articolo prende in esame quelli relativi al ruolo, alle funzioni, all'articolazione ed alla composizione delle Conferenze, con particolare riferimento alle modalità di rappresentanza delle autonomie locali, ed al rapporto con altre sedi di concertazione interistituzionale.

1. La riforma delle Conferenze: un tema ancora attuale

Il tema della riforma legislativa delle Conferenze (Stato-Regioni, Stato-città e Unificata), che ha costituito uno dei più ricorrenti ed irrisolti argomenti di discussione delle precedenti legislature¹, sembra essere

(1) Dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 è stata costante la richiesta, da parte dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, di dotare di copertura costituzionale il sistema delle Conferenze e di adeguare la loro disciplina legislativa al mutato quadro costituzionale. Mentre sul primo versante la definitiva bocciatura del progetto di complessiva revisione della parte seconda della Costituzione approvato dalle Camere alle fine del 2005 sembra per il momento allontanare la prospettiva di una nuova riforma costituzionale e, con essa, di una costituzionalizzazione delle Conferenze, sul versante della legislazione ordinaria l'ultima iniziativa ufficiale risale al disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della "Conferenza Stato-Autonomie territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province autonome ed enti locali", approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre del 2006, su iniziativa del

tornato nuovamente alla ribalta proprio in questi ultimi giorni; ed è significativo che la sollecitazione a riprendere il tema della riscrittura del d.lgs. 281/1997, che di questo sistema² costituisce il perno, al fine di garantire maggiore efficacia e di recuperare la dimensione “istituzionale, e non meramente politica” delle Conferenze, sia venuta dal Ministro per i rapporti con le Regioni³, e dunque, proprio da un rappresentante dello Stato e non delle autonomie, in un momento nel quale le vicende politiche sembrano andare in tutt'altra direzione rispetto a quella della valorizzazione degli istituti della leale collaborazione, e, più in generale, delle istanze delle autonomie regionali e locali.

Evidentemente, alcuni recenti avvenimenti – a partire dal c.d. “blocco delle Conferenze” verificatosi all’inizio del 2010, sino al grave conflitto apertosi tra Stato, Regioni ed enti locali in occasione dell’approvazione della c.d. manovra estiva (d.l. 78/2010) – sembrano aver posto sotto i riflettori le difficoltà presenti in un sistema – quello della c.d. concertazione interistituzionale – che ha indubbiamente avuto, nel corso dell’ultimo decennio, un inarrestabile *trend* di crescita e che, sia pure con alcune difficoltà dovute proprio a questo sviluppo rapido ed incrementale⁴, ha sinora garantito la tenuta dei rapporti tra Stato

Ministro Lanzillotta. Il d.d.l., pur trasmesso alla Conferenza Unificata nel mese di marzo del 2007, non ha tuttavia ottenuto il prescritto parere, circostanza, questa, che ha poi scongiurato il governo dal procedere nella sua presentazione al Parlamento (che difatti non è mai avvenuta). Per un commento a questo progetto v. R. BIFULCO, *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, in V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Roma, Donzelli, 2009, p. 129 ss.; S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 26 ss.; cfr. G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi “verticali” ed “orizzontali”*, in *Federalismi.it*, n. 20/2009.

(2) Secondo la definizione ormai nota e risalente a F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *le Regioni*, 3-4, 2000, p. 473 ss.

(3) Ci si riferisce all’intervento svolto dal Ministro Raffaele Fitto all’Assemblea nazionale UPI del 19 ottobre 2010, durante il quale, secondo quanto riportato dalle agenzie di stampa, il Ministro ha annunciato la sua intenzione di proporre al Consiglio dei Ministri un nuovo disegno di legge delega per la riforma delle Conferenze.

(4) Come osservava già I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *le Regioni*, 1, 2003, p. 198.

ed autonomie, colmando la mancanza nel nostro ordinamento di altre sedi di cooperazione e rappresentanza degli interessi territoriali (sia per la mancata integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, sia, soprattutto, per l'assenza di una seconda Camera realmente "federale").

Come hanno ampiamente rimarcato gli studi e le ricerche in materia, è ormai rilevantissima la mole di decisioni assunte ogni anno dalle Conferenze, ma soprattutto, è evidente l'incremento delle questioni di rilevanza politico-strategica poste all'ordine del giorno delle stesse, segno altrettanto evidente del peso politico e giuridico assunto da tali organi⁵ (con una netta prevalenza della Conferenza Stato-Regioni e Unificata, a fronte della limitata incidenza della Conferenza Stato-città).

Altrettanto condivisibile è la conclusione a cui giunge gran parte della dottrina, secondo la quale questo accrescimento della rilevanza strategica delle Conferenze è in primo luogo imputabile alla Corte costituzionale ed alla sua scelta di individuare nel principio di leale collaborazione il primo rimedio alla coesistenza e reciproca, indissolubile connessione tra competenze statali e regionali, sia in quanto preordinate al raggiungimento di compiti comuni nella stessa materia (le interferenze c.d. *orizzontali*), sia riferite a settori diversi (interferenze c.d. *verticali*). Il principale elemento innovativo di questo orientamento giurisprudenziale non sembra tanto consistere nella creazione di nuovi strumenti di collaborazione interistituzionale – posto che già prima del 2001 la gamma delle possibili applicazioni del principio della leale collaborazione era assai ampia⁶ – ma nella loro maggiore

(5) Una riprova indiretta della rilevanza politica assunta dalla Conferenza Stato-Regioni-Autonomie può essere vista nel fatto che un autorevole esponente politico abbia di recente proposto addirittura di "trasformare in seconda Camera" l'attuale Conferenza Unificata, lasciandone immutata la struttura: soluzione, quest'ultima, "che oltre tutto gioverebbe alla trasparenza degli importanti processi decisionali che, senza alcuna forma di adeguata pubblicità, si svolgono in quella sede" (C. SALVI, *La prima ragione della riforma elettorale: ridare autonomia e autorevolezza al Parlamento e agli eletti*, in *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. BASSANINI e R. GUALTIERI, Firenze, Passigli, 2009, p. 255).

(6) Ben prima della riforma del 2001 la Corte era giunta con chiarezza ad individuare

diffusione, vale a dire, nella loro trasformazione da strumenti occasionali a momenti necessari delle procedure decisionali, nonché nell'aumento della loro intensità⁷, sia pure con grado di cogenza assai diverso a seconda che il principio venga applicato all'esercizio della funzione legislativa o a quella regolamentare ed amministrativa.

La parabola ascendente degli strumenti della leale collaborazione ha il suo profilo emblematico nelle recenti trasformazioni intervenute sullo strumento dell'intesa. Essa, infatti, da un lato è stata indicata in numerose occasioni dalla Corte costituzionale come un passaggio procedimentale necessario anche in assenza di una espressa previsione normativa, per fondare la legittimità di procedimenti decisionali riservati dalla legislazione statale al livello centrale; dall'altro, è stata considerata ed applicata non più solo in senso "debole", ma anche (in molti e significativi casi) in senso "forte", attraverso l'equiparazione delle parti contraenti e la sottrazione allo Stato della potestà decisionale in caso di mancato raggiungimento di una soluzione concordata entro il tempo prestabilito.

È significativo, al riguardo, che per giungere a questo ultimo risultato sia stata valorizzata una disposizione dal contenuto tanto ampio

il fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione nell'art. 5 Cost., e, in particolare, nel riferimento in esso contenuto all'esigenza di adeguare i principi ed i metodi della legislazione alle esigenze delle autonomie: "Il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti tra lo Stato e le Regioni nelle materie ed in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, 'riconosce e promuove le autonomie locali', alle cui esigenze 'adeguata i principi ed i metodi della legislazione' (art. 5), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione tra competenze esclusive, ripartite o integrative, o tra competenze proprie e delegate" (sent. 242/1997).

(7) Già nelle prime pronunce successive al 2001 la Corte ha infatti riconosciuto che "nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della 'leale cooperazione', suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione" (cfr. sent. 308/2003); ed ancora, in modo più esplicito, nella sentenza 248/2004 si legge che l'esercizio del potere da parte dello Stato e delle Regioni "dovrà improntarsi al principio di leale collaborazione tra enti *parimenti costitutivi* della Repubblica".

quanto indeterminato: l'art. 8, comma 6, della legge 131/2003, secondo il quale "Il governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281".

I primi commentatori di questa disposizione⁸ non potevano certo immaginare che essa avrebbe avuto una tale fortuna, e che sarebbe stata non solo applicata così frequentemente, ma che, addirittura, sarebbe stata elevata dalla Corte costituzionale a nuovo schema normativo di intesa forte, a cui fare riferimento in tutti i casi in cui l'applicazione del principio di leale collaborazione richieda un esercizio concordato della relativa competenza.

In questo modo, quello che era stato immaginato come uno strumento meramente facoltativo (in tutto e per tutto simile agli accordi disciplinati dall'art. 4 del d.lgs. 281/1997⁹) ed atipico, sembra progressivamente trasformarsi in strumento obbligatorio e tipico, da applicare in ogni caso di elevato livello di coinvolgimento di competenze delle Regioni (ed eventualmente anche degli enti locali).

Il consenso delle Regioni (e degli enti locali) è divenuto quindi, in molti casi, "elemento valutativo essenziale"¹⁰ per il vaglio di costitu-

(8) Cfr. ad es. C. MAINARDIS, *Commento all'art. 8*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 175 ss.

(9) Ai sensi del quale "Governo, Regioni e Province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune. Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano". Il successivo art. 9 estende l'ambito di applicazione degli accordi anche alla Conferenza Unificata. Confrontando questi articoli con l'art. 8, comma 6, della legge 131/2003 risulta che gli unici due aspetti innovativi sono costituiti dal potere di iniziativa (che nel secondo caso spetta solo al governo) e dall'esplicito riferimento alla finalità di armonizzare le rispettive legislazioni, indicata quale possibile oggetto delle intese *ex art. 8, comma 6*. Sul punto cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 155 ss.

(10) In questi termini, ad es., Corte cost., sent. 233/2004.

zionalità degli atti normativi, ed assume tanto maggiore rilievo, quanto maggiore è la deroga al riparto formale di competenze dettato dall'art. 117 Cost. Di questo esito occorre prendere atto, sia che lo si consideri un effetto fisiologico del nuovo ruolo assunto dagli enti territoriali per effetto del federalismo amministrativo e istituzionale, anzi, un diretto riflesso del principio di pari dignità istituzionale di tutti gli enti costitutivi della Repubblica consacrato dall'art. 114 Cost., oppure un effetto in larga parte patologico della nuova tecnica di enumerazione delle materie adottata dall'art. 117 Cost. e dello spostamento del baricentro dell'amministrazione sugli enti locali, dovuto al nuovo art. 118 Cost., che determinano una sorta di "gestione pattizia delle competenze"¹¹.

Se si condividono queste osservazioni, allora bisogna dedurre che il peso assunto dalle Conferenze rende ormai ineludibile una più compiuta disciplina giuridica del loro funzionamento ed un chiarimento circa il regime degli atti che da queste promanano, senza trascurare anche possibili riforme di tipo strutturale che coinvolgano l'attuale articolazione tripartita e la composizione delle Conferenze. La scelta dell'ambito (limitato o ampio) degli interventi correttivi dipende, ovviamente, dall'approccio che si vuole scegliere, "di minima" o "di massima", ed anche dall'arco temporale entro il quale si intende approdare alla citata riforma; sotto questo profilo, non si può non tener conto delle difficoltà scontate dai precedenti tentativi, e, soprattutto, dall'ultimo progetto di riforma del 2006, dovute probabilmente (anche se non solo) all'approccio integrale che lo caratterizzava (toccando esso sia il funzionamento, sia l'articolazione delle Conferenze). Del resto, esiste ormai una nutrita serie di proposte e di elaborazioni, sia di fonte scientifica che istituzionale, dalle quali si può ripartire, sia pure calandole nel contesto attuale, per riavviare il dibattito.

Può essere quindi utile, in questa prospettiva, passare in rassegna le principali questioni che dovranno essere affrontate nel porre mano a questa necessaria riforma; avvertendo preliminarmente che tale rifles-

(11) Così ad es. A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 267.

sione appare tanto più necessaria quanto più lontana ed improbabile sembra una rapida soluzione al tema della rappresentanza delle autonomie territoriali in Parlamento¹², e dunque, sia che si ritenga che le sedi di concertazione abbiano ormai fatto tramontare l'esigenza di una regionalizzazione del Parlamento¹³, sia che invece si ritenga possibile ed anzi auspicabile la coesistenza tra i due livelli di concertazione (tra esecutivi e nella sede legislativa), come avviene, del resto, nei principali paesi federali¹⁴.

2. *Il ruolo e le funzioni delle Conferenze*

La prima questione che occorre affrontare è quella del ruolo (e delle connesse funzioni) delle Conferenze. È noto, infatti, come un tratto caratteristico del modello italiano delle Conferenze intergovernative è costituito dal fatto che, a seguito del già ricordato sviluppo incrementale del loro peso politico e giuridico, esse hanno finito per svolgere al contempo un ruolo tecnico-amministrativo ed un ruolo più prettamente politico-strategico, con un evidente effetto di sovraccarico di attività ed anche di distorsione dell'attività istruttoria, non sempre svolta secondo i tempi e l'approfondimento adeguato alla diversa natura degli oggetti posti in discussione.

A questi fenomeni si aggiunge l'attuale inadeguatezza dello strumento giuridico degli atti delle Conferenze ad abbracciare tutte le articolate ipotesi nelle quali la legislazione richiede un intervento delle

(12) La richiesta di un Senato federale, costantemente ribadita dalle Regioni nell'ultimo decennio, sembra in effetti aver perso slancio negli ultimi tempi, a causa, con tutta probabilità, della stessa debolezza attuale del Parlamento rispetto ad una maggioranza governativa che sembra ormai minare la stessa tenuta delle garanzie del dibattito parlamentare. Né si può ritenere che questa debolezza sia l'effetto, essendo, piuttosto, la causa dell'accresciuto ruolo della concertazione tra esecutivi.

(13) Così R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello di Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 903 ss.; R. BIN, *La cooperazione nel sistema italiano di "multilevel government"*, in A. BARBERA, T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2007, p. 454.

(14) Cfr. ad es. I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 917.

Regioni (e degli enti locali) in un procedimento decisionale: sicché, ad esempio, uno stesso “involucro” (per es. l’accordo) viene applicato alla realizzazione di obiettivi di natura politica o amministrativa; in altri casi, atti costituenti tradizionale espressione di una funzione consultiva vengono caricati di ulteriori contenuti, tanto da farli divenire veri e propri strumenti di codecisione (si vedano ad esempio i pareri favorevoli condizionati all’accoglimento di una serie di emendamenti ritenuti irrinunciabili)¹⁵; in altri casi ancora, si fa ricorso ad atti atipici (come gli ordini del giorno, o i “patti”, che a volte anticipano la formalizzazione di intese o accordi che ne recepiscono sostanzialmente il contenuto) per l’adozione di atti di natura eminentemente politica; e così via.

La soluzione di questi numerosi problemi non richiede necessariamente, a mio avviso, che debba essere abbandonata questa duplicità di ruolo (politico e tecnico-amministrativo) che rappresenta una ricchezza per il sistema della Conferenze e che, anzi, costituisce probabilmente la principale garanzia contro uno scivolamento di queste sedi verso una dimensione puramente politica, esposta, quindi, all’eccessivo condizionamento dell’instabile equilibrio tra le diverse forze politiche presenti a livello nazionale e regionale. È anche vero che non sempre è possibile valutare *a priori* se una questione abbia rilevanza meramente tecnico-amministrativa, oppure politica. Tuttavia, tralasciando le ipotesi per così dire “di confine”, è possibile separare tendenzialmente gli oggetti di rilevante impatto politico-istituzionale, per i quali occorre prevedere tempi adeguati di discussione e valutazione collegiale, dagli oggetti di natura prettamente amministrativa, per i quali, invece, si potrebbe valorizzare l’attività istruttoria svolta dalle sedi tecniche (adeguatamente disciplinate nella loro composizione ed anche potenziate quanto a risorse strumentali e umane), facendo divenire l’intervento della sede politica meramente confermativo¹⁶.

(15) Sul punto v. R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 13 ss.

(16) Su questo punto si vedano le proposte elaborate dalla Conferenza delle Regioni sin dal 2004, in parte riprese anche all’interno dei principi e criteri direttivi del disegno

A monte di queste modifiche sul procedimento decisionale, ed al fine di garantirne la reale efficacia, andrebbe effettuata una puntuale ricognizione di tutti i casi in cui l'attuale legislazione prevede il coinvolgimento della sede di concertazione nazionale (o semplicemente prevede il previo parere o intesa delle Regioni e/o degli enti locali, senza menzionare le Conferenze ma rinviando ad esse implicitamente), al fine di verificare la reale necessità di tale coinvolgimento ed eventualmente di sostituire casi di c.d. "micro-negoziazione" con una concertazione preventiva di criteri generali, da applicarsi poi in sede attuativa senza un ulteriore passaggio nelle Conferenze. Tale ricognizione avrebbe il pregio, altresì, di coordinare la disciplina generale delle Conferenze con le discipline settoriali, tentativo sinora mai effettuato e ancor più necessario, tenendo conto del numero incrementale di atti normativi che contengono riferimenti al sistema delle Conferenze¹⁷.

La stessa ricognizione della legislazione appare altresì una operazione prodromica indispensabile ad una nuova e più compiuta disciplina generale del regime giuridico degli atti adottati dalle Conferenze, che attualmente il d.lgs. 281/1997 si limita sostanzialmente ad elencare. In tale contesto l'attenzione dovrebbe concentrarsi essenzialmente sugli atti tipici di maggiore rilievo (pareri, intese, accordi, nomine o designazioni), senza trascurare, tuttavia, che l'attuale legislazione attribuisce alle Conferenze anche atti di altro tipo¹⁸, il cui regime giuridico dovrebbe parimenti essere oggetto di chiarimento nella medesima

di legge delega per la riforma del d.lgs. 281/1997, già citato, del dicembre 2006, che hanno condotto ad un parziale risultato: a partire dal 2007 è infatti invalsa la prassi di articolare l'ordine del giorno delle sedute in un duplice elenco, A e B: il primo, concernente le questioni effettivamente da discutere, in ordine alle quali, cioè, l'istruttoria non abbia condotto ad un testo condiviso; il secondo, relativo agli argomenti sui quali si è già addivenuti ad una soluzione soddisfattiva in sede tecnica.

(17) Cfr. ad es., per una panoramica della legislazione statale sulla Conferenza Stato-Regioni del solo anno 2007, V. TAMBURRINI, *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*, in *V Rapporto attuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 495 ss.

(18) Ad "altri atti" attribuiti dalla legge alla Conferenza stessa fa riferimento la lettera g) dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. 281/1997.

prospettiva, sopra accolta, di separare nettamente gli atti di natura prettamente politica da quelli di natura amministrativa e di evidenziarne i rispettivi effetti.

In tale ambito, va ribadito soprattutto quanto più volte affermato in dottrina circa la necessità di dettare con legge criteri atti ad individuare, caso per caso, quale sia il grado di coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali) necessario a garantire la costituzionalità del procedimento¹⁹, e quale sia, quindi, il discrimine tra le ipotesi in cui è sufficiente il parere, quelle in cui è necessaria una intesa (anche se debole), quelle in cui l'intesa è imprescindibile, o, infine, quelle in cui è necessaria sia l'intesa delle Regioni nel loro complesso, sia della/e singola/e Regioni interessate. La Corte costituzionale sembra sinora essersi mossa secondo una valutazione caso per caso, senza peraltro negare l'esistenza di un'ampia discrezionalità dello stesso legislatore circa l'individuazione della tipologia di coinvolgimento regionale più congrua²⁰: ed è questa discrezionalità che andrebbe ora temperata, tenendo conto della maggiore o minore incidenza della decisione da adottare sulle competenze delle Regioni nel loro complesso, o di alcune parti di esse; individuando anche, ove possibile, meccanismi di superamento di eventuali fasi di stallo, qualora le parti non riescano ad addivenire ad una intesa.

A completamento di questa più compiuta disciplina degli atti rimessi alle Conferenze, potrebbe essere attivato un sistema di monitoraggio permanente del seguito delle decisioni adottate, con specifico riferimento agli accordi ed alle intese, al fine di verificarne il grado di

(19) Il riferimento è al necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nell'esercizio di funzioni di normazione secondaria e amministrative: la giurisprudenza è infatti ancora attestata sulla linea dell'efficacia puramente politica attribuita alle forme di consultazione e/o concertazione che abbiano ad oggetto atti di natura legislativa, non essendo esse generalmente considerate vincolanti per il Parlamento, né obbligatorie (poiché anche la mancata richiesta del parere generalmente non inficia la legittimità dell'atto legislativo): in tema cfr. di recente A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *le Regioni*, 2, 2009, p. 257 ss., e gli ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali ivi citati.

(20) Così ad es. Corte cost., sent. 219/2005.

effettiva osservanza e di attivare gli opportuni strumenti giuridici di reazione. Solo in tal modo tali atti potranno uscire dal limbo della politica, per assumere una concreta configurazione giuridica, in linea con il nuovo equilibrio dei poteri tra enti costitutivi della Repubblica.

3. L'articolazione e la composizione delle Conferenze

Pur essendo logicamente antecedente al tema delle competenze e delle modalità di funzionamento, la questione dell'articolazione e della composizione delle Conferenze appare senz'altro più delicata da affrontare, coinvolgendo direttamente il nodo della rappresentanza politica delle autonomie territoriali. Anche questo è peraltro un tema di dibattito non nuovo, essendo già state avanzate in passato proposte di razionalizzazione, volte soprattutto alla costituzione di un'unica Conferenza, sia pure a composizione variabile, in luogo dell'attuale tripartizione delle sedi di concertazione.

In particolare, secondo le proposte avanzate dalle Regioni (poi parzialmente confluite nel d.d.l. di iniziativa governativa della fine del 2006), la "nuova" Conferenza Unificata avrebbe potuto articolarsi in diverse sessioni: allargata a tutte le componenti, in caso di oggetti di interesse comune; ristretta alle componenti statale e regionale per l'esame di provvedimenti individuati non solo in base all'ambiguo criterio del "livello di interesse", bensì anche in relazione alla natura, legislativa o meno, del provvedimento. Tale unificazione avrebbe senz'altro avuto il pregio di assicurare l'unitarietà dell'istruttoria ed una adeguata e coordinata programmazione degli ordini del giorno, programmazione nella quale avrebbero potuto essere a pieno titolo coinvolte anche le Regioni e gli enti locali, a differenza di come avviene ora²¹.

Altrettanto dibattuto è il tema della rappresentanza delle singole componenti, anche se su questo punto l'attenzione sembra essersi concentrata prevalentemente sul versante delle autonomie locali, non es-

(21) Uno dei principali fattori di debolezza del modello attuale è infatti rappresentato, secondo buona parte della dottrina, dal forte nesso di strumentalità che caratterizza la collocazione delle Conferenze "presso" la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui consegue la limitata autonomia organizzativa delle stesse e la posizione di assoluta preminenza del Consiglio dei Ministri nella programmazione delle loro attività.

sendo mai stata messa in dubbio l'opportunità che il livello regionale continui ad essere rappresentato da tutti i presidenti delle Regioni e Province autonome (sul punto, semmai sono state avanzate proposte volte ad un rafforzamento anche ufficiale della posizione del presidente della Conferenza delle Regioni quale "portavoce ufficiale" di una posizione delle Regioni nel loro complesso). Sugli enti locali, invece, si registra un netto divario tra le posizioni della dottrina, la quale sembra nettamente propensa a ritenere necessario superare l'attuale sistema di rappresentanza mediata da parte delle associazioni nazionali degli enti locali, a favore dell'inserimento di componenti eletti dai Consigli delle autonomie locali o in via diretta tra tutti gli amministratori locali, e il dibattito politico-istituzionale, dove la inequivocabile forza politica delle associazioni delle autonomie sembra rendere del tutto ipotetica la loro messa in secondo piano²².

Da queste sommarie considerazioni si coglie agevolmente la complessità di entrambi i temi ed al contempo l'impossibilità di una loro risoluzione secondo un metro strettamente giuridico, tale è l'interdipendenza con fattori di natura politica (il "peso" delle componenti regionali e locali rispetto al governo in carica, la capacità di influenza delle associazioni delle autonomie, ecc.). Di certo, comunque, qualsiasi proposta di riforma che intenda affrontare questi temi dovrà partire da due elementi di fatto, che coinvolgono sia l'articolazione che la composizione delle Conferenze:

a) il ruolo fondamentale ormai assunto dalla "quarta" Conferenza, ovvero la Conferenza delle Regioni, che pur non essendo stata istituita *ex lege* ha ormai da tempo ottenuto un indiretto riconoscimento legislativo (essendo numerose le ipotesi in cui la stessa legislazione rimette direttamente l'adozione di determinati atti, ad esempio le designazioni di rappresentanti delle Regioni o la formulazione di proposte di riparto di fondi, alla Conferenza delle Regioni). Tale Conferenza si è data una strutturazione interna che, sia pure essenziale, appare co-

(22) Sottolinea il forte radicamento nazionale dell'ANCI quale elemento peculiare del modello italiano di relazioni Stato-autonomie locali, rispetto al panorama europeo, L. MEDINA ALCOZ, *La partecipazione del governo locale ai processi decisionali degli Stati decentralizzati*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, suppl. 4/2009, p. 53 ss.

munque funzionale a garantire che su qualsiasi provvedimento posto all'ordine del giorno delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata vi sia una adeguata istruttoria ed un confronto sia tecnico che politico tra le Regioni volto al raggiungimento di una posizione unitaria da proporre alle sedi di concertazione bi-trilaterali²³. Tale sistema di compensazione preventiva delle istanze regionali sembra, nel suo complesso, aver dimostrato una buona tenuta (pur non mancando casi anche eclatanti di posizioni separate tra le Regioni). Tuttavia, la forza ed anche la visibilità politica delle posizioni della Conferenza delle Regioni (rese pubbliche ancor prima della loro discussione nell'apposita seduta della Stato-Regioni e della Unificata) ha determinato un effetto, forse non voluto ma inevitabile, di parziale svuotamento di queste due sedi, che sono divenute spesso un mero passaggio celebrativo²⁴. La forza raggiunta dalla Conferenza delle Regioni è dimostrata poi dalle numerose ipotesi di negoziazione anche ufficiale tra Stato e Regioni che ormai avvengono al di fuori della Conferenza Stato-Regioni e direttamente tra la Presidenza del Consiglio (o i Ministri interessati) e la Conferenza delle Regioni (o anche solo il suo Ufficio di presidenza);

b) la frequente difficoltà di dialogo tra le Regioni e la componente rappresentativa delle autonomie locali all'interno della Conferenza Unificata: fenomeno, quest'ultimo, in parte imputabile al sopra accennato fenomeno di svuotamento di questa sede, ma dovuto anche al ruolo politico (di protagonismo, se non di vero e proprio anta-

(23) Sottolinea G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni*, cit. che "come i Ministri hanno i propri uffici che vagliano, approfondiscono, propongono, elaborano, a supporto della decisione del Ministro, i documenti, le richieste, le proposte delle Regioni, così le Regioni hanno una propria struttura di supporto/coordinamento e regole precise (quasi un vero e proprio 'procedimento') per l'elaborazione delle determinazioni finali". È però solo l'assemblea della Conferenza che decide "sugli argomenti tratti dalle Commissioni".

(24) Anche su questo punto si veda G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni*, cit., p. 7, che sottolinea come, mentre negli anni '90 vi era stata una marcata "regia" dell'ufficio di segreteria della Conferenza Stato-Regioni, anche sulla scorta di una collocazione tendenzialmente "terza" di tale ufficio burocratico rispetto alle istanze del centro e quelle dei territori, e dell'autorevolezza del Ministro per gli affari regionali, negli anni successivi l'attività del ricordato ufficio è divenuta invece più marginale ed è cresciuta quella di autoordinamento tecnico delle Regioni e degli enti locali.

gonismo anche rispetto alla Conferenza delle Regioni) assunto dalle associazioni nazionali degli enti locali, le cui posizioni sono anch'esse elaborate e rese pubbliche in via anticipata rispetto alla discussione nella sede trilaterale, con l'ulteriore aggravante che, per loro, resta del tutto privo di visibilità il procedimento decisionale. Questa prassi lascia pertanto aperto sia il problema della rappresentatività effettiva di queste posizioni rispetto al variegato panorama delle autonomie locali, sia quello dell'assenza di un momento di mediazione e confronto (né preventivo né successivo) con le Regioni (che, quand'anche avviene, viene operato in sedi informali, estranee al circuito ufficiale delle Conferenze).

Di fronte a questi elementi si possono prendere, a mio avviso, due strade alternative: si può condurre alle estreme conseguenze il ruolo ormai assunto dalla Conferenza delle Regioni ed eliminare la presenza dello Stato nella sede di concertazione, facendo, quindi, del governo un interlocutore "terzo" rispetto alle Regioni ed agli enti locali (rischiando, però, la dispersione delle sedi e dei momenti della concertazione interistituzionale, e lasciando comunque irrisolto il problema, già sopra ricordato, della difficoltà di dialogo tra Regioni e ed enti locali); oppure si può tentare di riportare il sistema trilaterale di concertazione ad un nuovo equilibrio, magari superando l'attuale suddivisione e creando un'unica sede di concertazione, a composizione variabile (come sopra detto), dotata di una adeguata disciplina giuridica delle proprie funzioni e dei propri atti, e potenziata nella sua struttura tecnica. Questa "unificazione riequilibratrice" delle varie componenti potrebbe costituire l'occasione anche per una revisione dell'attuale sistema di rappresentanza degli enti locali, al fine di recuperare alla sede istituzionale quel confronto che ora si svolge prevalentemente in altre sedi, con un ruolo preponderante delle associazioni nazionali che non sembra del tutto corrispondere al dettato costituzionale²⁵.

(25) Che questa revisione debba passare o meno attraverso il coinvolgimento dei Consigli delle autonomie locali (CAL) nella selezione dei rappresentanti, dipende dal grado di autorevolezza che queste sedi di recente istituzione, su cui ha fortemente puntato la

4. *Il rapporto tra le Conferenze e le altre sedi di concertazione*

Un elemento di specificità (ed anche di successo) del modello italiano di concertazione interistituzionale è rappresentato dal fatto che essa si è per lo più svolta nelle sedi a competenza generale e trasversale (le Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Unificata) anziché in sedi settoriali e/o bilaterali²⁶: lo dimostra il fatto che anche un ordinamento tradizionalmente caratterizzato dall'opposto modello di concertazione, come la Spagna, ha deciso di istituire analoghe sedi di consultazione generale²⁷.

Ultimamente si sono però avuti alcuni segnali di natura opposta, che sembrerebbero mettere in discussione questa impostazione sinora radicata²⁸. Così, ad esempio, si pensi alla pletera di sedi di coordinamento istituite dalla legge delega per il federalismo fiscale 42/2009, che ha previsto, al contempo, una nuova Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale ed il relativo Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, operante presso quest'ultima (art. 3); una Conferenza permanente per il coordinamen-

riforma costituzionale del 2001, sapranno effettivamente ottenere: sul punto, purtroppo, i segnali non sono del tutto incoraggianti, o, quanto meno, sono discordanti nelle varie parti del territorio nazionale. Per un confronto delle diverse esperienze regionali v. B. VITIELLO, *Istituzione e disciplina del CAL in Emilia-Romagna. Modelli a confronto*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, suppl. 4/2009, p. 11 ss.

(26) Probabilmente per il fatto che non si è sviluppato il federalismo asimmetrico: così I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze nel diritto comparato*, in A. BARBERA, T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, cit., p. 468.

(27) Sull'esperienza (piuttosto deludente) della *Conferencia sectorial para Asuntos locales* e della *Conferencia de Ciudades* v. L. MEDINA ALCOZ, *La partecipazione del governo locale ai processi decisionali degli Stati decentralizzati*, cit., p. 58, ed anche, dello stesso autore, *La Conferenza settoriale per gli affari locali e la Conferenza delle Città: due nuovi meccanismi di collaborazione dell'ordinamento spagnolo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, p. 953 ss. Sulla Conferenza dei presidenti autonomici, invece, in senso positivo A. ROJO SALGADO, *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie. Il miglioramento delle relazioni intergovernative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 86.

(28) È importante ricordare che la Conferenza Stato-Regioni e le successive Conferenze sono nate proprio per portare ad unitarietà la frammentazione di relazioni e di snodi tra Stato ed autonomie che caratterizzava la situazione italiana all'inizio degli anni '80: sul punto v. L. VANDELLI, *I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale*, in O. GASPARI, A. PIRAINO (a cura di), *Il "gioco" della cooperazione*, Roma, Donzelli, 2007, pp. 72-73.

to della finanza pubblica (art. 5), istituita “nell’ambito” della Conferenza Unificata; ed infine, una Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale (art. 4), operante anch’essa “nell’ambito” della Conferenza Unificata. Ancora, si possono citare le sedi tecniche di concertazione interistituzionale previste dalla più recente legislazione in tema di controllo della spesa sanitaria, e, in particolare, il nuovo organismo paritetico, istituito “presso” la Conferenza Stato-Regioni, denominato “Struttura tecnica di monitoraggio” a cui sono affidati compiti istruttori e consultivi circa la predisposizione e l’attuazione dei piani di rientro da parte delle Regioni in grave situazione di deficit, il quale si va ad affiancare alle sedi tecniche già esistenti (Tavolo di monitoraggio e verifica presso il Ministero dell’economia, Comitato per la verifica dei LEA²⁹).

Questi stessi esempi si possono tuttavia leggere più che come tentativi di svuotamento del sistema delle Conferenze, come una risposta del legislatore alla necessità di una sempre maggiore specializzazione dell’attività facente capo alle Conferenze, esigenza a cui si potrebbe senz’altro far fronte sia mediante una riorganizzazione dell’attività istruttoria, sia prevedendo sessioni dedicate alla trattazione di specifici argomenti (come già si fa per la sessione comunitaria³⁰); del resto, anche nei casi sopra citati le Conferenze appaiono comunque coinvolte, o nella selezione dei componenti, o come referenti finali delle attività poste in essere da queste nuove sedi³¹. Si tratta, quindi,

(29) Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 76-91.

(30) Sullo stato attuale di funzionamento della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni e, in generale, delle modalità di coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario (dove sono presenti numerosi elementi di criticità), v. ISSIRFA-CNR, *Il punto sulle Regioni a 7 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, 2008 (reperibile su www.issirfa.cnr.it), spec. cap. XI.

(31) Nel caso della legge delega sul federalismo fiscale, in particolare, l’organismo motore dell’intero processo sembra essere proprio la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e la relativa Commissione tecnica paritetica, organi comunque facenti capo alla Conferenza Unificata (così T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale, Appendice di aggiornamento. Il federalismo fiscale secondo la legge n. 42 del 2009*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 5). A tutt’oggi, di questi organismi è stata istituita solo la commissione tecnica paritetica, composta da tecnici dello Stato, delle Regioni e degli enti locali: elemento che sembrerebbe confermare il ruolo rilevante della Conferenza Unificata in questo processo di attuazione.

di tenere a mente i pregi dell'approccio "intersettoriale" alla concertazione, adattandolo, però, alle mutate esigenze di sistema, e dotando, quindi, il sistema delle Conferenze degli strumenti idonei a far fronte alle proprie complesse ed articolate competenze.

5. *Considerazioni conclusive*

Il rapido *excursus* che si è fatto sulle principali questioni riguardanti il sistema delle Conferenze induce a consigliare alle Regioni ed agli enti locali di riprendere quanto prima la riflessione congiunta sullo stato attuale del sistema delle Conferenze, in modo tale da anticipare qualsiasi iniziativa governativa o, quantomeno, guidarla nella giusta direzione.

Del resto, se l'intreccio delle politiche pubbliche è senz'altro la caratteristica saliente dei moderni federalismi, le vere garanzie per gli enti territoriali sono rappresentate dagli istituti che assicurano un continuo coordinamento ed una effettiva compartecipazione alle decisioni politiche. Il peso degli enti territoriali non può più misurarsi solo in termini di competenze "esclusive", ma in ragione dell'effettiva capacità di tali enti di negoziare con il governo centrale i contenuti delle politiche pubbliche.

È evidente che qualsiasi tentativo di riforma risente dell'andamento delle istituzioni, e ciò vale ancor più per una riforma ispirata al principio di leale collaborazione (che per sua stessa natura rimanda ad un *fair play* istituzionale che appare in questo momento davvero perduto). Sotto questo profilo, colpisce negativamente che nei documenti della più recente indagine conoscitiva avviata dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato sulle prospettive di ulteriore riforma costituzionale (nell'ambito della quale saranno a breve audite le Regioni e gli enti locali), il tema della riforma delle Conferenze non sembra essere preso in considerazione. L'attuazione del federalismo fiscale, sul quale in questo momento si concentra gran parte dell'attenzione delle autonomie e dalla cui realizzazione dipende, secondo molti, la stessa sopravvivenza del nostro modello di federalismo, potrà costituire anche su questo versante un importante banco di prova del funzionamento complessivo delle attuali sedi di concertazione, e rendere ancor più evidente l'indispensabilità di un nuovo intervento del legislatore.

La giustizia amministrativa tra Stato e Regioni

Marco Magri

Abstract

Il rapporto tra giustizia amministrativa e Regioni è da sempre ostacolato dal principio di unità della giurisdizione, che gioca un ruolo tradizionalmente accentratore delle competenze legislative in ordine al processo. Tuttavia, l'art. 117, comma 2, lett. l) Cost. non esclude l'intervento delle Regioni in funzione di cooperazione al miglioramento dei servizi giudiziari e di deflazione del contenzioso mediante la promozione di strumenti di componimento preventivo delle liti.

1. L'interesse regionale per la giustizia amministrativa

Interrogarsi sul ruolo delle Regioni nel campo della giustizia amministrativa – quando è ancora relativamente recente la riforma del titolo V della Costituzione – impegna il giurista a chiarire preliminarmente il profilo del proprio discorso. Precisiamo subito, quindi, che nelle note che seguono non auspicheremo l'istituzione di qualcosa di simile a Corti federali o Corti regionali di giustizia amministrativa, intese come giudici che rappresentano interessi delle comunità regionali e si pronunciano (si passi la brutta espressione) in nome di un “popolo regionale”. Cercheremo anzi di sottolineare quanto sia radicata la scelta della nostra Costituzione (art. 103) per un ordinamento della giustizia amministrativa separato da quello della giustizia ordinaria, ma altrettanto privo di collegamenti istituzionali, articolato in organi giudiziari periferici che restano tendenzialmente insensibili al riparto delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali.

L'idea di un autentico “federalismo giurisdizionale”, basato sull'art. 125 Cost., non è insostenibile, ma quando è stata sostenuta ha portato a ridiscutere il principio di unità della giurisdizione, di eguaglianza

dei diritti dei cittadini¹, della stessa forma di Stato², che sono appunto responsabili di una certa disaffezione della dottrina per questo tema. Non ci si può sottrarre, d'altronde, all'osservazione che le riforme del processo amministrativo dell'ultimo decennio, compresa l'approvazione del Codice del 2010, mostrino un intento non del tutto compatibile con una riforma in senso regionale dell'ordinamento della giustizia amministrativa. Il perorare la causa del "federalismo giurisdizionale" richiede infatti disponibilità ad ammettere che la tutela degli interessi legittimi contro la pubblica amministrazione sia il frutto di un processo politico che si svolge a livello di comunità locali e non raffiguri più solamente la protezione di "quella" posizione di vantaggio, relazionata all'esercizio del potere amministrativo, che la giurisprudenza e la legislazione hanno arricchito di strumenti di tutela sempre più omogenei, analoghi a quelli dei diritti soggettivi (si pensi all'azione di risarcimento del danno).

Gli studi dedicati al "federalismo giurisdizionale" nelle forme di Stato che noi consideriamo autenticamente federali hanno dimostrato con argomentazioni convincenti che il percorso di rivendicazione di autonomia delle Corti statali, rispetto a quelle locali, non è avvenuto in modo osservante e condizionato dalla fissità di un modello – non ha teso, in altri termini, a rimanere fedele a quelli che si suppongono essere gli elementi "costitutivi" della forma di Stato – ma si è fondato su un elemento dinamico, originante dalla società, quale è l'esigenza di tutela uniforme di alcune situazioni soggettive su tutto il territorio della federazione³.

(1) F. SORRENTINO, *Giustizia amministrativa e nuovo modello federale*, in *La giustizia amministrativa tra nuovo modello regionale e modello federale*, Atti del Convegno di Palermo, 30-31 ottobre 2000, Torino, 2002, p. 36.

(2) L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, p. 42, in cui si legge che "la separazione dei poteri, la legalità dell'amministrazione, la giustizia amministrativa, le libertà fondamentali, confluiscono tutte nel principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge (...) mentre gli atti amministrativi discriminatori debbono senz'altro ritenersi illegittimi, risultando pertanto annullabili o disapplicabili dai giudici". L'eguaglianza viene così "a costituire il perno dell'intera forma" di Stato. Sul punto anche L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di S. LABRIOLA, Bari, Laterza, 2006, p. 206.

(3) Quanto ora affermato si rifà allo studio di M. COMBA, *Esperienze federaliste tra ga-*

Per tematizzare l'ipotesi di una "federalizzazione" della giustizia amministrativa italiana, non bisogna quindi chiedersi se l'Italia sia o non sia uno Stato federale in senso stretto – e sulla reale diversità tra Stato federale e Stato regionale si potrebbe discutere a lungo – ma osservare la controtendenza che tale riforma manifesterebbe (anche in una prospettiva di nuova revisione del titolo V) rispetto ad un processo nazionale di privatizzazione dei mezzi di tutela degli interessi legittimi, che sembra oramai arrivato ad un punto di non ritorno⁴.

Non è pura suggestione immaginare la sostanzialità dell'interesse legittimo e la soggettività della giurisdizione amministrativa come due lati di una scoperta che ha avuto echi non inferiori a quella di nuovo diritto fondamentale. D'altra parte è pur vero che anche i perfezionamenti più nitidi del sistema di giustizia amministrativa possono essere visti come sommovimenti interni alla sua perdurante ragione politica, dove si assiste ad un continuo gioco di recuperi e cessioni tra Stato di diritto e stato amministrativo⁵, nel quadro di una rigida separazione tra Stato e società. In un concetto di interesse legittimo eretto sulle

rantismo e democrazia. Il "judicial federalism" negli Stati Uniti, Napoli, Jovene, 1996, p. 372 e *passim*. Conforme G. PITRUZZELLA, *Stato regionale e giustizia amministrativa*, in *La giustizia amministrativa tra nuovo modello regionale e modello federale*, cit., p. 55.

(4) È appena il caso di ricordare che, dalla sentenza della Cassazione 500/1999 in avanti, la legge ha chiaramente perseguito l'obiettivo della equipollenza tra le azioni a tutela dell'interesse legittimo e quelle a tutela del diritto soggettivo. L'Italia non è l'unico Stato a conoscere il significato dell'interesse legittimo, ma in nessun altro Stato si è progettato, tanto scientemente, il dogma della soggettività delle relazioni tra individuo ed autorità. Il tacito protocollo d'intesa sulla liquidazione della figura meramente impugnatoria descritta dal Chiovenda, dove l'interesse legittimo era *pura azione*, ha portato un'intera generazione di studiosi alla rilettura dell'interesse legittimo alla luce dei principi del diritto privato e del rapporto giuridico intersoggettivo. Non è questa la sede per discutere oltre, neppure sulle conseguenze di tale situazione. Ci preme solo far notare che si può intravedere una correlazione tra la teoria delle situazioni soggettive e la sensibilità nei confronti della competenza legislativa a decidere in materia di giustizia amministrativa. Quanto più è rigida la separazione dell'amministrazione dalla giurisdizione, l'astrattezza dell'azione dall'interesse legittimo, l'accentuazione del ruolo strumentale del processo amministrativo rispetto alla sostanza, tanto più spontanea è l'idea di una ricomposizione organica delle fonti attorno ad un unico centro di competenza. Piaccia o no, nella visione dell'interesse legittimo come situazione soggettiva di vantaggio si trova uno dei più importanti presupposti dell'origine esclusivamente statale delle norme sulla giustizia amministrativa.

(5) M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 1983, p. 31.

figure della legge, dell'atto amministrativo, del diritto soggettivo, si avverte ben poco di quelle immediate e spontanee espressioni della comunità che sono appunto le amministrazioni diverse dallo Stato. Per dare una possibilità costruttiva all'immagine del rapporto tra Regioni e giustizia amministrativa, dobbiamo dunque abituarci a pensare ad un intervento delle Regioni che stia senza l'idea di una vera e propria *giurisdizione regionale*. A ben vedere, questo, per la giustizia amministrativa, non è poi troppo complicato. È sufficiente pensare che, se qualcosa tende a diversificarsi in ragione del territorio, per effetto del processo di differenziazione delle funzioni amministrative⁶, questo è proprio l'interesse legittimo colto *nella sua dimensione sostanziale*⁷. Che non sia dato immaginare una competenza regionale sulla giurisdizione amministrativa (o sull'istituto dell'invalidità del provvedimento amministrativo⁸), non impedisce che i principi costituzionali sulle funzioni amministrative, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, aprano alle Regioni la possibilità di cimentarsi per assicurare fin dove possibile la conformità dell'amministrazione regionale e locale alla legislazione regionale; in breve, per assicurare il valore della *legittimità*. Si dischiude così una nuova prospettiva e cioè che le Regioni si confrontino, ciascuna, col proprio *apporto causale* alla "domanda di giustizia" derivante dall'esercizio dei poteri amministrativi nella Regione.

Troviamo qui perlomeno abbozzato il principale lineamento dell'"interesse regionale alla giustizia amministrativa": un interesse che

(6) Si adatterebbe in qualche modo al nostro discorso l'osservazione di E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 135, che, se il carattere necessario dell'uniformità amministrativa non sembra potersi ricavare in via generale (ed al di fuori del titolo V) dalla Costituzione, questo sembra altresì potersi desumere, in forme però attenuate, con riferimento ad ambiti circoscritti ed a diritti determinati.

(7) Per il semplice fatto che "l'oggetto proprio della competenza regionale è in primo luogo la disciplina dei rapporti amministrativi"; riprendiamo un'efficace espressione di G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *le Regioni*, 2001, p. 1253.

(8) Le norme del capo IV-bis della legge 241/1990 rientrano infatti tra quelle che, a norma dell'art. 29, comma 1 (modificato dalla legge 69/2009), si applicano "a tutte le amministrazioni pubbliche".

si può e si deve appuntare, non già sulla disciplina del processo, ma sull'utilità di una disciplina tendente al *contenimento delle ripercussioni* che le funzioni amministrative governate dalle leggi regionali – le funzioni regionali e quelle conferite dalle Regioni agli enti locali – “scaricano” sugli organi del contenzioso.

Ora l'amministrazione della giustizia amministrativa (la ripetizione è sgradevole, ma voluta) soffre di alcune disfunzioni endemiche, quali quelle che all'inaugurazione di ogni anno giudiziario ci vengono rammentate dai presidenti dei Tribunali amministrativi regionali⁹. Possiamo parlare ormai della denuncia di uno stato di cose: prima tra tutte, il problema della irragionevole durata del processo amministrativo dopo la c.d. legge Pinto (89/2001). Una durata irragionevole, anche a causa della mancanza (o della mancata interpretazione ed attuazione) di regole con finalità *deflattive* da parte delle amministrazioni territoriali e locali.

Sono noti i problemi del cosiddetto smaltimento dell'arretrato, del tempo di giacenza dei ricorsi introdotti *ex novo*, del rifluire di questo fenomeno in una specie di “saldo netto” del contenzioso presso ciascun TAR. Ma è anche la crescente *complessità* delle controversie, che può, non di meno, incidere sui tempi del processo. La *complessità* delle controversie è, per dir così, un carattere *del contenzioso*, prima che dell'organizzazione della giustizia; viene dall'amministrazione, prima che dalla giurisdizione. L'interesse al “rendimento” del sistema si puntualizza quindi non solo sul lavoro dei magistrati amministrativi, ma anche sul coordinamento tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e l'amministrazione decentrata.

Nelle note che seguono, si rifletterà sul problema sopra illustrato, per cercare di rispondere al seguente interrogativo: *esiste – e, se sì, quale è oggi – il modo in cui le Regioni possono cooperare al miglioramento della giustizia amministrativa?*

(9) Non sarebbe corretto fermarsi su alcune di queste relazioni, che tutte cooperano a delineare lo stato della giustizia amministrativa. Le si veda in www.giustizia-amministrativa.it.

2. L'assenza di riferimenti all'autonomia regionale nella discussione dell'Assemblea costituente sugli "organi di giustizia di primo grado" (art. 125 Cost.)

Il tema dei rapporti tra federalismo e giustizia amministrativa non è mai stato particolarmente sviluppato, almeno nei termini di un possibile contributo diretto delle Regioni al buon andamento dell'amministrazione della giustizia. Ma tanto accade in un'organizzazione che ha sempre vissuto di assoluta *separazione* tra queste due istituzioni.

Già in Assemblea costituente, il processo di formazione dell'art. 125 Cost. fu contrassegnato da una *communis opinio* secondo cui il programma di istituire organi di giustizia amministrativa "di primo grado nelle Regioni" non impegna le Regioni, ma lo Stato.

La realizzazione del doppio grado di giurisdizione non confidò sull'essere naturalmente correlata all'autonomia regionale, ma sulla manovra di un puro e semplice istituto processuale e cioè quello dell'impugnazione; onde un'articolazione del sistema di giustizia amministrativa rigorosamente autarchica e scissa dagli interessi territoriali delle Regioni.

Nella Commissione per la Costituzione (seconda Sottocommissione, prima sezione), l'ipotesi di una discussione sul progetto (art. 20) di istituire "nella Regione una Corte di giustizia amministrativa"¹⁰, senza aver prima deciso in merito ai lineamenti complessivi del sistema, fu ritenuta immediatamente "prematura". Su proposta di Calamandrei, l'esame dell'articolo fu rinviato a dopo che la seconda sezione avesse deciso riguardo al mantenimento a sé stante della giustizia amministrativa; avesse stabilito "cioè se, in luogo delle attuali Giunte provinciali amministrative, si avrà presso le Regioni un organo indipendente di giustizia amministrativa o se questi organi regionali saranno incardinati nella giurisdizione ordinaria"¹¹.

(10) "Le cui decisioni sono impugnabili dinnanzi al Consiglio di Stato. Potranno essere istituite sezioni della Corte in sede diversa dal capoluogo della Regione" (riportiamo qui il seguito dell'articolo).

(11) Nel che riecheggia la più ampia posizione assunta da P. CALAMANDREI alla Costituente, contro le giurisdizioni speciali amministrative. L'intervento citato nel testo si legge in A.C., Commissione per la Costituzione (Seconda sottocommissione), resoconto sommario della seduta del 15 dicembre 1946, pp. 709-710.

Ciò, per altro, non senza che Tosato, Mortati ed Ambrosini – che pure non condividevano con Calamandrei la visione abolitiva della giurisdizione amministrativa – aderissero a tale proposta di rinvio, ricordando¹² che “la questione della giustizia amministrativa, più che riguardare l’organizzazione della Regione, riguarda l’ordinamento del potere giudiziario”¹³; che si sarebbe potuto chiarire che queste nuove Corti di Giustizia amministrativa sono “organi statali”¹⁴ e che “la giustizia amministrativa dovrebbe essere di competenza dello Stato”¹⁵. Tutto si spostava così sulla “sorte” del Consiglio di Stato e degli organi speciali di giurisdizione¹⁶, ma con una solida promessa di unità qualora la giurisdizione amministrativa fosse sopravvissuta al successivo dibattito costituente.

In Assemblea, com’è noto, fu seguita la proposta della Commissione “dei settantacinque” di conservare le giurisdizioni speciali amministrative¹⁷, da cui scaturì il testo dell’attuale art. 103 Cost. Ne risultò assorbita la discussione sull’art. 122 del Progetto (attuale art. 125 Cost.), che fu dibattuto esclusivamente in relazione alla profondità ed alla tipologia dei controlli sugli atti amministrativi delle Regioni e degli enti locali¹⁸. Parte del problema della giustizia amministrativa si trasferì dunque sul versante dei controlli, della legalità e giustizia “dentro” l’amministrazione.

Ma anche il silenzio dei costituenti sugli organi di giustizia amministrativa non va sottovalutato. Il tacere sul raccordo con le autonomie territoriali fu, infatti, certamente, anche la conseguenza logica della

(12) All’unico deputato, FABBRI, che riteneva di poter trattare subito il problema, “se non altro per affermare qualche principio che servirà di norma alla seconda sezione”, loc. cit., p. 710.

(13) E. TOSATO, loc. ult. cit.

(14) C. MORTATI, loc. ult. cit.

(15) G. AMBROSINI, loc. ult. cit.

(16) V., per un significativo passaggio di questo dibattito, Commissione per la Costituzione (Seconda sottocommissione), resoconti sommari delle sedute del 20 dicembre 1946, p. 68 e 1° febbraio 1947.

(17) A.C., seduta pomeridiana del 21 novembre 1947.

(18) L. VANDELLI, *Il 1° comma dell’art. 125*, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1990, p. 252 ss.

scelta di inserire tali organi di giustizia amministrativa nel testo dell'art. 103 Cost. Insigniti del carattere di giurisdizione, questi ultimi subirono anche il "disfavore con cui gli autori della Costituzione considerarono le giurisdizioni speciali"¹⁹.

L'approvazione delle disposizioni sul divieto di istituire giudici speciali e sulla revisione di quelli esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti (e dei tribunali militari), rese evidente la contraddittorietà di un collegamento tra giustizia amministrativa ed autonomia regionale, che avrebbe recato in sé il pericolo di forme organizzative differenziate, in deroga al principio di "unità della giurisdizione". Gli organi di giurisdizione di cui all'art. 103 Cost. furono salvati dal programma di abolizione dei giudici speciali; la previsione di istituirli nacque all'insegna dell'eccezione; e c'è da pensare che uno degli strumenti più efficaci per salvaguardare questa straordinarietà fosse proprio la loro imputazione allo Stato.

Per tali motivi, ciò che si consolidò in Assemblea – fatta eccezione per alcune posizioni, tra cui quella di Mortati, favorevole alla conservazione di tutte le giurisdizioni speciali (anche diverse dal Consiglio di Stato e della Corte dei Conti)²⁰ – fu non solo l'immagine di una dipendenza degli organi regionali di giustizia amministrativa dal potere giudiziario, ma anche l'idea che questi ultimi fossero necessariamente da mantenere, in Costituzione, al rango di corpo "estraneo" alle garanzie autonomiste del titolo V, onde far sì che il legislatore statale avesse campo libero nella decisione su come delineare il loro assetto organizzativo.

Non è casuale che nella seduta antimeridiana del 9 dicembre 1947, dove fu approvato l'art. 122 del Progetto di Costituzione (art. 125 Cost.), il dibattito sugli ultimi due commi della disposizione mancò quasi del tutto. Ciò si dovette ad una chiara percezione dell'estraneità dei nuovi collegi alla sfera di interessi delle istituzioni territoriali (differentemente dalle Giunte provinciali amministrative) o, perlomeno, al rifiuto di porre in Costituzione una regola che garantisse la loro corrispondenza ad un certo livello di amministrazione.

(19) Il brano è tratto da Corte cost., sentenza 17/1965.

(20) A.C., seduta pomeridiana del 21 novembre 1947.

A suo modo, ne è una riprova la breve vicenda dell'emendamento Sardiello/Musolino²¹, che intendeva modificare l'ultimo comma dell'art. 122 – analogo all'art. 125 Cost. oggi vigente – prevedendo l'obbligatoria istituzione di sezioni degli organi di giustizia amministrativa “nel capoluogo di ciascuna Provincia con giurisdizione sulla Provincia stessa”:

Il concetto ispiratore di questa proposta è il decentramento della giustizia amministrativa, in relazione al nuovo ordinamento regionale dello Stato. L'emendamento risponde ad un criterio di economia, perché i cittadini possano avere la giustizia amministrativa nella propria sede e non essere costretti a spese inutili.

Inoltre si tratta di una maggiore aderenza alla realtà: noi crediamo infatti che la giustizia amministrativa quanto più è periferica tanto più risponde alle esigenze popolari. I criteri esposti qui recentemente dal maestro onorevole Orlando sul decentramento delle Cassazioni, e poi dall'onorevole Togliatti, possono valere anche per questo emendamento²².

Se non che la polemica di Orlando con Calamandrei²³ sul decentramento delle Cassazioni²⁴ rimane forse il punto di vista di Orlando meno condiviso negli anni della Costituente; a testimonianza di un clima tutt'altro che favorevole al regionalismo, propenso all'unità “strutturale”, più che meramente “funzionale”, della giurisdizione²⁵.

(21) A.C., seduta antimeridiana del 9 dicembre 1947, p. 2807.

(22) L'emendamento fu trasformato in raccomandazione dopo la replica di G. AMBROSINI, il quale fece osservare come l'affermazione “possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo delle Regione” fosse stata “fatta perché queste sezioni vengano istituite nei capoluoghi di Provincia”; A.C., seduta pomeridiana del 9 dicembre 1947, p. 2813.

(23) A.C., 27 novembre 1947. L'intervento di V.E. ORLANDO si legge a p. 2582 ss.

(24) Alcuni spunti in A. MARTONE, *Unicità della cassazione e unità della giurisdizione nei lavori dell'assemblea costituente*, in *Giurisdizione e giudici nella Costituzione, Convegno per il 60° anniversario della Costituzione*, Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 2009, p. 100 ss. e p. 105.

(25) Questo aspetto si coglie bene nel pensiero di MORTATI, A.C., 29 novembre 1947, p. 2563, il quale, pur ribadendo il proprio favore per le giurisdizioni speciali, contro l'attribuzione alla Corte di Cassazione della competenza alla risoluzione dei conflitti (“noi

3. *L'istituzione dei TAR dopo la crisi degli anni Sessanta: unità della giurisdizione e "statualità" del nuovo giudice amministrativo*

Il tema dell'unità della giurisdizione come antitesi ad un sistema regionale o federale di giustizia amministrativa domina anche il periodo che collega l'entrata in vigore della Costituzione alla legge istitutiva dei TAR. Si registra qui, com'è noto, una profonda crisi del sistema di giustizia amministrativa locale²⁶ per effetto delle sentenze dichiarative dell'incostituzionalità dei Consigli di prefettura, delle Giunte provinciali amministrative²⁷ e di altri organi con simili funzioni²⁸.

Nel dibattito degli studiosi, l'urgenza di una riforma legislativa si trova spesso evocata a fronte del vuoto lasciato dalle pronunce suddette e di una serie di interventi "ponte" del legislatore verso l'istituzione degli organi di cui all'art 125 Cost. Per altro, ciò non sortisce, almeno in dottrina, soverchianti evoluzioni nella percezione della giustizia amministrativa come affare o materia statale, del tutto scissa dall'autonomia regionale.

La sentenza della Corte costituzionale 49/1968²⁹ viene ancora oggi evocata da più parti come conferma eloquente di questo orientamento, che vede gli "organi" di cui all'art. 125 Cost. appartenenti in via esclusiva al sistema giudiziario di cui all'art. 103, comma 2; onde una certa "improprietà"³⁰ del loro inserimento nel titolo V. La creazione

abbiamo stabilito una unità *non organica*, ma *funzionale* di giurisdizione (...) che non esclude, anzi implica (...) una divisione dei vari ordini di giudici in sistemi diversi, in sistemi autonomi, ognuno dei quali fa parte a sé (...) ha una propria organizzazione"), era non meno contrario al decentramento delle Cassazioni: "*noi abbiamo escluso che il decentramento potesse estendersi alla funzione giudiziaria*, il che mi pare trovi la sua ragione d'essere nella considerazione che il decentramento attuato non è un decentramento di carattere federalistico e, quindi, non tocca e non può toccare l'esercizio della funzione giurisdizionale".

(26) Che attraversa qui "una situazione di carenza e di incertezza tra le più buie della sua storia", osserva A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1989, p. 1198.

(27) Sentenze 55/1966 e 30/1967.

(28) Ad esempio sentenze 93/1965, 33/1968, 49/1968 (di cui subito si dirà).

(29) In *Giur. cost.*, 1968, p. 756, con nota di M.S. GIANNINI, *Una sentenza ponte verso i Tribunali amministrativi*, *ivi*, p. 760 ss.

(30) P. VIRGA, *I Tribunali Amministrativi Regionali*, Milano, 1972, p. 1, secondo il quale "è da ritenere che il riferimento alla Regione abbia solo carattere geografico".

di giudici amministrativi “nelle Regioni”, prima dell’istituzione delle Regioni stesse, non fu giudicata in contrasto con l’art. 125 Cost., atteso che “quei collegi giudicanti sono collegati, prima che alla Regione come ente giuridico, alla Regione come entità territoriale e sociale determinatasi storicamente”.

Ma anche al di là di questo autorevole *obiter dictum*, l’idea che il sistema italiano di giustizia amministrativa di primo grado non sia nulla più di un sistema statale a circoscrizione regionale ha prevalso con molta facilità e senza opposizioni.

Nel clima culturale che circonda l’entrata in vigore della legge 1034/1971³¹, il territorio regionale non esprime tradizionalmente alcunché di costitutivo per il processo; si presta a rappresentare ambiti e questioni di competenza, più che un fattore di precostituzione del giudice naturale in materia amministrativa (art. 25 Cost.)³².

Già uno dei primi commenti alla legge 1034/1971 stigmatizzava la sua genesi, inutilmente associata a quella degli ordinamenti regionali, osservando come la formula “nelle Regioni” tendesse a mettere in luce la “circoscrizione regionale” dei nuovi organi.

“Ma l’espressione venne da molti intesa (...) in un senso diverso, interpretandola, specie con riferimento alla collocazione dell’art. 125, come applicazione di una connessione tra l’istituzione dei TAR e l’instaurazione effettiva delle Regioni a statuto ordinario”³³.

La rescissione di ogni collegamento tra Regioni e giustizia amministrativa, sotto l’insegna dell’unità (come “statualità”) del sistema di giurisdizione amministrativa, era peraltro un patrimonio comune tra gli studiosi³⁴.

(31) La letteratura di commento alla legge istitutiva dei TAR è, com’è noto, vastissima. Sia permesso rimandare, per una più ampia ricostruzione del quadro dottrinale, ad A. POGGI, *Revisione della “forma di Stato” e funzione giurisdizionale: una diversa ripartizione di competenze tra Stato e Regioni?*, in *le Regioni*, 1996, p. 51 ss., spec. p. 60, n. 11.

(32) I termini del dibattito in A. POGGI, *Revisione della “forma di Stato”*, cit., pp. 61-64.

(33) R. LUCIFREDI, V. CAIANIELLO, *I tribunali amministrativi regionali*, Torino, Utet, 1972, p. 27.

(34) Per una posizione in parte difforme v. G. BERTI, *Trasformazioni della giustizia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 1893: “imponendo alle amministrazioni

In uno scritto nel 1968 Mario Nigro osservava che:

Non vi è possibilità di instaurare una corrispondenza necessitata tra livelli amministrativi e livelli giurisdizionali. Ogni giudice, in quanto collegato direttamente e solo con l'ordinamento generale, è potenzialmente giudice dell'intera Amministrazione. Non vi è un giudice per l'alta ed un giudice per la bassa Amministrazione, un giudice per lo Stato ed uno per le Regioni o Province, un giudice cioè per ogni ordinamento amministrativo (ammesso che di ordinamento amministrativo si possa parlare in senso proprio) (...). Allo Stato, l'art. 125 somministra solo i seguenti due precetti: debbono essere creati organi di giustizia amministrativa di primo grado; la loro giurisdizione si deve (normalmente) esercitare sul territorio di più Province. Saranno solo ragioni di opportunità (...) a dettare il disegno organizzativo dei nuovi organi ed a determinare la spartizione di competenze tra essi ed il Consiglio di Stato³⁵.

Non pare casuale, dunque, neppure un'altra circostanza e cioè che il testo della legge 1034/1971 abbia operato sugli istituti di accesso alla giustizia amministrativa configurando un rapporto tra giudice e pubblica amministrazione di ampiezza identica a quello caratterizzante il processo innanzi al Consiglio di Stato. Dal dibattito parlamentare di fine anni Sessanta usciranno largamente disattesi sia la proposta di legge n. 639 (Luzzatto ed altri), dove si prevedeva l'"abolizione della superata distinzione di giurisdizione generale di legittimità, di giurisdizione speciale, in merito, di giurisdizione esclusiva"³⁶, nel quadro

del mondo autonomistico un criterio di giustizia idoneo all'accentramento amministrativo, esso [il legislatore] evidentemente sovrappone l'accentramento all'autonomia, muovendosi in senso chiaramente contrario all'art. 5 della Costituzione"; Id., *L'esperienza delle giunte provinciali amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 2153 ss.; Id., *Le giunte provinciali amministrative*, in *La giustizia amministrativa*, a cura di G. MIELE, *Atti del convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Milano, 1968, p. 286 ss.

(35) M. NIGRO, *L'ordinamento della giustizia amministrativa e l'istituzione dei tribunali amministrativi regionali*, in *Nuova rass.*, 1968, p. 1325; un'analoga dimostrazione di questa tesi in V. CAIANIELLO, *Il 2° comma dell'art. 125 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 353.

(36) Così la relazione di accompagnamento alla proposta di legge, presentata l'11 novembre 1968 alla Camera dei Deputati, in *Atti parlamentari*, V Legislatura. Favorevole all'abolizione della distinzione tra legittimità e merito, da cui una critica alla riforma del 1971, A.M. SANDULLI, *I Tribunali Amministrativi Regionali*, Napoli, Jovene, 1972, p. 14.

di una giurisdizione unica (amministrativa e contabile) sia il d.d.l. n. 434 (Leone ed altri)³⁷, nelle parti in cui ammetteva il ricorso solo contro atti definitivi e prevedeva la presenza di componenti “laici” nei collegi giudicanti³⁸.

4. La breve stagione del “federalismo giurisdizionale” e la revisione del titolo V della Costituzione. Quadro sintetico delle più recenti proposte di riforma: il decentramento della funzione consultiva; la nomina di componenti “laici” dei TAR; il decentramento dell’appello. Cenni alla inderogabilità della competenza territoriale nel Codice del processo amministrativo

La prospettiva di una riforma in senso “federale” della giustizia amministrativa si riapre con un certo interesse nel corso della seconda metà degli anni ‘90³⁹, dopo la formulazione di una proposta che muove dall’idea di una necessaria proporzione tra giustizia amministrativa e forma di Stato: eletta la via dello Stato federale o regionale, si sostiene, i principi dell’autonomia e del decentramento dovrebbero agevolarla per intero, coinvolgere anche la materia dell’ordinamento giudiziario ed in particolare la giustizia amministrativa⁴⁰.

È una tesi in rapporto a cui non sono mancate voci contrarie, per buona parte localizzate negli atti di un Convegno tenutosi a Palermo nell’ottobre del 2000⁴¹. Se non che, la prospettiva è volta rapidamente al termine dopo la riforma del titolo V, alla luce dell’art. 117, comma 2, lett. *D* della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia “giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa”.

(37) Presentato alla Camera dei Deputati, in *Atti parlamentari*, V Legislatura.

(38) Sulle vicende formative della legge 1034/1971, R. LUCIFREDI, *I tribunali amministrativi regionali*, in *I tribunali amministrativi regionali, gli statuti regionali*, Atti del XVII Convegno di studi di scienza dell’amministrazione, Milano, 1972, p. 497 ss.; G. MORBIDELLI, *Cronaca parlamentare della legge istitutiva dei tribunali amministrati regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 2080 ss.

(39) A. POGGI, *Revisione della “forma di Stato”*, cit., pp. 84-92.

(40) R. BIN, M. CAMELLI, A. DI PIETRO, G. FALCON, in *Il federalismo preso sul serio*, a cura di L. MARIUCCI, Bologna, 1996, p. 182.

(41) Pubblicati nel volume *La giustizia amministrativa tra nuovo modello regionale e modello federale*, cit.

Dove l'attuazione della legge 59/1997 aveva rinverdito le aspettative di una riforma costituzionale che delineasse un nuovo ordine di competenze tra Stato e Regioni anche in materia di giurisdizione o di amministrazione della giustizia, la revisione del titolo V condanna l'ipotesi regionalista alla parentesi storica e torna a far sfoggio dell'origine statale di tutta la legislazione processuale.

Da ciò la dottrina non poteva non trarre le logiche conseguenze ovvero il disimpegno da indagini propositive, riguardosa del "modello" che – così almeno pare – trovasi oggi positivamente accolto in Costituzione. La modifica del titolo V non ha messo a tacere qualsiasi ipotesi di riforma, ma certo è receduto il modello più seducente: il riconoscimento di una potestà legislativa regionale in merito agli organi di giustizia amministrativa di primo grado di cui all'art. 125 Cost. Il terreno del dibattito è ora circoscritto alla diversa eventualità che sia la legge dello Stato a determinarsi verso un più o meno accentuato "federalismo giurisdizionale".

L'art. 117, comma 2, lett. D) Cost. sembra insomma lasciare al giurista gli onori di una discussione meno "ingegnosa", la quale potrà vertere sulle possibili modificazioni delle leggi dello Stato in senso federalista, ma non più sull'incidenza diretta delle leggi regionali nell'organizzazione della giustizia ed in particolare di quella amministrativa.

Gli studi più recenti propongono indagini piuttosto circoscritte e tese soprattutto ad evidenziare la fattibilità di singole "alterazioni" del modello vigente. La consapevolezza di non potere, qui, andare oltre una brevissima rassegna di tali posizioni, suggerisce di delineare un quadro sintetico, classificando i principali argomenti che esse propongono.

A) Da più parti si auspica il *decentramento della funzione consultiva dei giudici amministrativi*, mediante un'apposita sezione dei TAR che attenda, in favore delle amministrazioni regionali e locali, allo svolgimento di un'attività analoga a quella svolta dalle sezioni consultive del Consiglio di Stato⁴². Ciò al fine di riequilibrare, si sostiene, la si-

(42) V. CERULLI IRELLI, *Giustizia amministrativa e federalismo*, Relazione al Convegno *Funzione Consultiva e giudici laici per il TAR della Valle d'Aosta: un rilancio della specialità gestionale*, Saint-Vincent, 15 gennaio 2010.

tuazione di inefficienza del sistema creatasi dopo l'abolizione dei controlli di legittimità sugli atti delle autonomie territoriali. È una ipotesi di non poco conto, giacché evidenzia una sorta di *deficit* indotto dalla mancanza di qualsiasi mezzo stragiudiziale di garanzia della legalità amministrativa.

Questa proposta mette l'accento sulla capacità del legislatore di diversificare la funzione degli organi di giustizia amministrativa di primo grado e di estendere, ai rapporti tra Regioni ed enti territoriali, l'attuazione del principio di giustizia "nell'amministrazione" (art. 100 Cost.), secondo meccanismi simili a quelli dell'amministrazione statale.

L'istituzione di una funzione consultiva dei TAR, talvolta auspicata pubblicamente, in via diretta, anche dai rappresentanti di questi organi⁴³, avrebbe lo scopo di restituire alle Regioni ed agli enti locali un momento giustiziale "interno", sostitutivo della garanzia espletata dai controlli, utile sia per la riparazione delle loro attività amministrative dal rischio di illegittimità, sia per scopi deflattivi o di "raffreddamento del contenzioso" giurisdizionale⁴⁴.

B) Il secondo oggetto di una possibile riforma è la *previsione, nell'ambito dei collegi giudicanti dei TAR, di membri "laici" designati dalla Regione*. Un'indicazione significativa dell'opportunità di approdare a questa modificazione verrebbe dall'attuale disciplina dei consiglieri di Stato di nomina governativa o, in altro contesto, dal regime giuridico adottato in Sicilia, con la previsione dei cosiddetti membri "laici" del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana⁴⁵. Si tratta qui di un diverso profilo e cioè della rappresentanza istituzio-

(43) V. le conclusioni della relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2010 di P. TURCO (presidente del TAR Valle d'Aosta), in www.giustizia-amministrativa.it, p. XIX.

(44) V. CERULLI IRELLI, *Giustizia amministrativa e federalismo*, cit.; *contra*, sostenendo che la funzione consultiva ha pur sempre natura amministrativa, incompatibile con l'attuale assetto di competenze costituzionali, M. BRANCA, *Il federalismo e il decentramento del giudizio amministrativo di appello*, in www.giustizia-amministrativa.it.

(45) Una più diffusa indagine sull'esperienza siciliana si trova in S. RAIMONDI, *Il modello siciliano di giustizia amministrativa nell'esperienza del Foro*, in *La giustizia amministrativa tra nuovo modello regionale e modello federale*, cit., p. 133 ss.; per una disamina delle varie esperienze della giustizia amministrativa nelle Regioni a statuto speciale, A. POGGI, *Revisione della "forma di Stato"*, cit., p. 64 ss.

nale o, se si preferisce, della *partecipazione* delle Regioni, nella loro veste di apparati esponenziali di interessi collettivi⁴⁶, agli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

È un tema che riecheggia in parte l'attuazione del principio costituzionale della partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura (art. 102 Cost.), valevole anche per le giurisdizioni speciali. Ma parrebbero non mancare, in questa ipotesi, anche collegamenti al diverso problema della partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia, sotto specie di "rappresentatività" dei soggetti nominati dalle Regioni in seno agli organi giudiziari. Non si è infatti esclusa la possibilità di rafforzare le forme organizzative di tale rappresentanza, prevedendo, oltre ai componenti "laici" dell'organo, un pubblico ministero regionale che assorba il ruolo del difensore civico o di altre simili figure di garanzia del pubblico interesse⁴⁷.

C) La terza direttrice di riforma è il *decentramento del giudizio amministrativo di appello*. L'assunto fondamentale di questa proposta è che gli articoli 103 e 125 Cost. non pongano ostacoli insuperabili all'istituzione di sezioni regionali distaccate del Consiglio di Stato, né, per contro, alla conservazione di un "terzo grado" di giudizio innanzi alle sezioni centrali del Consiglio di Stato con più funzioni, più o meno marcate, di "nomofilachia"⁴⁸.

Quanto ai profili dell'opportunità e della coerenza al "federalismo", la teoria in esame osserva il carattere pluralista dell'ordinamento amministrativo e l'inversione dell'ordine logico delle attribuzioni agli enti territoriali, specie dopo la riforma del titolo V, da cui deriverebbe un'accentuata complessità delle controversie locali ed una correlativa riduzione del contenzioso generato dall'esercizio di quelle statali. Ed anche da questa angolazione, si rileva la soppressione dei controlli

(46) Si è notato, al riguardo, che la nomina dovrebbe venire dall'assemblea e non dall'esecutivo della Regione; S. GIACCHETTI, *Federalismo e futuro interiore della giustizia amministrativa*, in *La giustizia amministrativa tra nuovo modello regionale e modello federale*, cit., p. 125

(47) *Ibidem*, p. 124.

(48) Le osservazioni che seguiranno traggono tutte ispirazione da M. BRANCA, *Il federalismo e il decentramento del giudizio amministrativo di appello*, cit.

nei confronti delle Regioni e degli enti locali e l'accresciuto ruolo della giustizia a garanzia della legittimità dell'azione amministrativa.

Il tutto sullo sfondo di un intreccio con i principi del giusto processo e della sua ragionevole durata, poiché la proposta di decentramento dell'appello risponde ad una esigenza di valorizzazione dell'*effettività del doppio grado di giurisdizione*. Ciò che si vuole offrire alle parti è una soluzione più celere della lite senza minare le garanzie dell'impugnazione, con l'obiettivo di una maggiore rapidità nella formazione del giudicato.

Che, poi, mantenere l'attuale versione accentrata dell'appello sia necessario, per soddisfare l'istanza della "uniforme applicazione del diritto obbiettivo", è considerata un'affermazione non decisiva e, comunque, rivedibile. È bastato notare – con deduzione del tutto condivisibile – che nel processo amministrativo l'esigenza "nomofilattica" si pone in termini sensibilmente diversi da come si presenta in altre branche del diritto processuale.

D) Per completezza, mette conto di ricordare un quarto argomento, con l'avvertenza di inquadralo tra quelli dibattibili *de iure condito*, trattandosi qui di una riforma già in vigore. Si allude all'introduzione, nel nuovo Codice del processo amministrativo, della regola della *inderogabilità della competenza territoriale dei TAR*.

Il legame tra questa riforma e la struttura "federalista" dell'ordinamento amministrativo è solo indiretto, ma non meno evidente, rispetto ai nessi sopra analizzati. Si è infatti osservato che anche la inderogabilità della competenza territoriale si lega ad un significato ampio del concetto di "nomofilachia", intesa non come uniformità di applicazione del diritto obbiettivo tra giudici dello stesso ordine (o al limite, di più ordini) giurisdizionale(i), ma come relazione dialettica tra giudice amministrativo ed autonomie territoriali, in funzione di indirizzo interpretativo e di guida al "ri-esercizio" legittimo della potestà amministrativa⁴⁹.

In questa ottica, la struttura policentrica dell'ordinamento repubblicano risultante dal titolo V della Costituzione delle Regioni è parsa

(49) P. CARPENTIERI, *Le questioni di competenza*, in www.giustizia-amministrativa.it, pubblicato il 19 ottobre 2010.

foriera di veri e propri sotto-sistemi normativi ed amministrativi; da qui l'intuizione che la figura del TAR, giudice della propria competenza, farà sì che ogni Regione "dialoghi" con il "suo" giudice amministrativo. Non per caso è sembrato plausibile o, quanto meno, non da escludere, che questa nuova "territorialità" degli organi di giustizia amministrativa di primo grado riapra la *quaestio* del collegamento tra l'art. 125 Cost. ed i principi di "naturalità" e "precostituzione" del giudice amministrativo (art. 25 Cost.)⁵⁰.

5. La sentenza della Corte costituzionale 207/2006 e la cooperazione delle Regioni al miglioramento dei servizi giudiziari. Il ruolo degli strumenti di deflazione del contenzioso. Verso una "trasversalità" della giustizia amministrativa?

Proviamo a concludere "attualizzando" un interrogativo che Giovanni Pitruzzella poneva in occasione del già citato Convegno di Palermo, nell'ottobre del 2000⁵¹, a ridosso della revisione costituzionale⁵²: "l'opzione costituzionale per una forma di Stato di regionalismo forte o federale rende logicamente consequenziale o quantomeno opportuna la regionalizzazione, anche se parziale, del sistema di giustizia, ed in particolare di quella amministrativa?".

Il quesito si potrebbe così riformulare: *l'opzione costituzionale per la mancata regionalizzazione del sistema di giustizia amministrativa rende logicamente consequenziale pensare alla giustizia amministrativa come ad una "materia"?*

Crediamo che il punto fondamentale, nel decidere sull'ampiezza della riserva di competenza espressa all'art. 117, comma 2, lett. *l*) Cost., sia

(50) *Ibidem*. Il tema è stato discusso, in tempi recenti, soprattutto a margine della sentenza della Corte costituzionale 237/2007, dove si è rigettata la questione di legittimità costituzionale di una norma che attribuiva al TAR Lazio la competenza a decidere sulle impugnazioni delle ordinanze del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque in Sicilia, in deroga alle normali regole di riparto.

(51) G. PITRUZZELLA, *Stato regionale e giustizia amministrativa*, cit., p. 41.

(52) Nel prendere posizione contro la proposta, elaborata e pubblicata alcuni anni prima da quattro studiosi, di attribuire alle Regioni un ruolo nell'amministrazione della giustizia, particolarmente di quella amministrativa. Il riferimento era alla proposta di Bin, Cammelli, Di Pietro, Falcon, cit. *supra*, nota 40.

essenzialmente quello evidenziato da Vincenzo Cerulli Irelli, quando ricorda che la definizione “giustizia amministrativa” è tradizionalmente più ampia del concetto di “giurisdizione amministrativa”. Essa comprende, certo, le “altre funzioni” degli organi di giustizia amministrativa, ma anche – e più genericamente – tutto “il complesso di mezzi che un ordinamento giuridico appresta per assicurare la conformità dell’azione amministrativa alle leggi e, in certi casi, ai principi dell’opportunità e della ragionevolezza”⁵³.

Aggiungeremmo noi, proseguendo con la illustre dottrina richiamata da Cerulli, che la giustizia amministrativa è un complesso di mezzi in cui soltanto il “nucleo centrale” è costituito “dagli strumenti di reazione giurisdizionale accordati all’amministrato”. Visto in senso ampio, anzi, il concetto di “mezzo di tutela” può dilatare la nozione di giustizia amministrativa al punto da provocare una sorta di emarginazione degli strumenti processuali, e far sì che l’espressione venga per così dire a beneficiare della sua stessa polisemia. Ma cerchiamo di capire più a fondo cosa significhi che la giustizia amministrativa non è fatta solo di mezzi di “reazione”.

A questi si affiancano i mezzi di tutela operanti all’interno della stessa amministrazione (ricorsi amministrativi): nella delineazione di questa seconda zona si può andare, e si è andati, tanto oltre da includervi, secondo il significato più ampio di giustizia amministrativa, qualunque meccanismo amministrativo, anche se non manovrabile ad istanza dell’interessato, il quale aumenti le garanzie di legalità ed opportunità dell’azione amministrativa (controlli, garanzie procedurali, ecc.). Al limite, così ampliato il suo campo, la giustizia amministrativa diventa addirittura un modo d’essere del diritto amministrativo (sostanziale), diventa lo stesso diritto amministrativo in quanto colto nel suo spirito garantistico. Un così ampio significato della espressione non è certo accettabile, ma esso, oltre a mettere in luce il collegamento fra aspetto sostanziale e aspetto processuale del diritto amministrativo (...), svela e sottolinea una delle ambiguità dell’espressione, la quale indifferentemente copre e indica sia l’attribuzione all’amministrato, quasi come elemento del suo patrimonio giuridico, dei mezzi di tutela giurisdizionali o amministrativi, sia la finalità

(53) V. CERULLI IRELLI, *Giustizia amministrativa e federalismo*, cit.

obiettiva di assicurazione della legalità e dell'opportunità dell'azione amministrativa. Questa ambiguità dev'essere assunta non come frutto di fraintendimenti, per cui possa venire, con il progresso dei lumi, sciolta ed annullata, ma come indicativa della duplicità di anima della giustizia amministrativa, del suo peculiare carattere nell'ambito degli apparati e istituti giustiziali⁵⁴.

Naturalmente, un significato così ampio di giustizia amministrativa è difficile da accettare anche ai fini dell'interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. *l*) Cost. Dobbiamo però tributare qualcosa di vero, di efficacemente descrittivo, al discorso sulla "duplicità di anima" della giustizia amministrativa, sul suo essere una nozione "polisenso". Giustizia amministrativa non è il processo amministrativo, non è neanche il significato garantistico del diritto amministrativo, ma un concetto che non c'è modo di intuire, se non come precipitato dalla sua stessa ambiguità⁵⁵. Giustizia amministrativa può essere cioè il "fine di giustizia degli istituti di cui essa consta".

Se questo è l'approccio, se si pensa alla giustizia amministrativa come ad un valore e non soltanto come ad un insieme di mezzi, si scorgevano plurimi avvertimenti di questa sua diversa presenza nella Costituzione. Le disposizioni degli articoli 24, 100, 103, 113 Cost. – giurisdizione amministrativa, giustizia nell'amministrazione; tutela degli interessi legittimi contro la pubblica amministrazione – rimandano a valori, più che a materie: valori che appaiono incapaci di sciogliersi per intero nella "competenza" di cui all'art. 117, lettera *l*) Cost.⁵⁶.

Incomincia a delinearsi una distinzione tra il problema della giustizia amministrativa come materia ed il problema della giustizia amministrativa nella Costituzione. Il primo concerne l'imputazione formale di

(54) M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 21-22.

(55) Per qualche osservazione su questo "straordinario paradosso", a proposito del Conseil d'État e con riferimento al principio di separazione dei poteri (in comparazione con l'esperienza inglese), J.W.F. ALLISON, *A Continental Distinction in the Common Law*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 149 e *passim*.

(56) Il che si potrà condividere solo se si percepisce, nel concetto di *competenza legislativa*, anche un valore organizzativo e non solo un mero indice di appartenenza soggettiva; per una critica, più generale, a questo secondo approccio, si veda il saggio di A. MORRONE, *Per un "progetto di Regione"*, *supra*, in questa *Rivista*.

una certa disciplina ad una fonte e quindi alla capacità di un soggetto provvisto di potestà legislativa. Si intuirà allora un titolo di legittimazione, una *competenza* appunto, a disciplinare la tipologia e l'ordinamento delle attività giustiziali.

Possiamo però percorrere un'altra via e rammentare che la giustizia amministrativa si distingue anche per il valore che essa incarna. S'intuirà allora la controversia sulla legittimità della funzione amministrativa come un mero difetto di coordinamento tra la composizione degli interessi operata dall'amministrato e quella operata dall'amministrazione. Ed è in quest'ottica che la giustizia amministrativa può offrire nuovi spazi all'intervento regionale.

Nella sentenza 207/2006, la Corte costituzionale ha respinto il ricorso dello Stato contro un disegno di legge regionale siciliana che, "fondato sul presupposto che l'attività a presidio e tutela della legalità costituisca interesse primario dell'Amministrazione regionale"⁵⁷, autorizzava l'assegnazione agli uffici giudiziari – compresi TAR e Consiglio di giustizia amministrativa – di risorse umane e strumentali da parte della Regione Sicilia, attraverso gli istituti del comando del personale e del comodato di beni.

La Corte ha affermato, in questa, come in altre occasioni, che "l'art. 110 Cost. non implica una riserva di competenza organizzativa del Ministro di grazia e giustizia in ordine a qualunque servizio comunque in relazione con la giustizia, ma soltanto la delimitazione del campo d'intervento del Ministro rispetto a quello riservato, effettivamente, al Consiglio superiore della magistratura (sentenza 287/1987). "In altre parole, non può desumersi dalla norma costituzionale citata una competenza esclusiva ed accentrata negli uffici ministeriali di tutte le funzioni amministrative relative ai servizi giudiziari, che restano distribuite tra centro e periferia secondo le norme e le prassi statali in vigore"⁵⁸, rilevando che le norme regionali impugnate non introdu-

(57) Si legga la sentenza, al punto 1, primo periodo, del *Ritenuto in fatto*.

(58) Precisando inoltre che "il richiamo del ricorrente all'art. 110 Cost. è inconferente per quanto riguarda gli organi delle giurisdizioni speciali e le Avvocature distrettuali dello Stato, nei cui confronti non esistono competenze del Ministro della giustizia", punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

cono alterazioni di alcun tipo nell'organizzazione e nelle procedure interne dell'amministrazione giudiziaria, né incidono (...) nei rapporti tra Ministero della giustizia e uffici giudiziari siti sul territorio. Il carattere puramente facoltativo della richiesta di comando di personale o di comodato di beni strumentali, da parte dei capi degli uffici statali, vale inoltre a fugare il dubbio che con legge regionale siano stati introdotti vincoli a carico di organi dello Stato”.

È interessante notare che la Corte (per quanto preme rilevare) non ha presupposto la necessità di un apposito titolo di legittimazione per l'intervento legislativo regionale, ma si è basata sulla mera mancanza di una riserva di competenza statale. In altri termini, se, per i Giudici, la legge impugnata non è incostituzionale, non è perché essa risulti positivamente conforme ad una previa norma legittimante, ma per la sua semplice *non contrarietà* ad alcuna regola costituzionale⁵⁹ istitutiva di attribuzioni riservate allo Stato. Possiamo quindi catalogare la 207/2006 tra quelle pronunce in cui la legge regionale viene giudicata direttamente alla stregua della Costituzione e non più come manifestazione di una potestà legislativa “sotto tutela” statale⁶⁰.

Nel caso appena descritto, era palese l'intento regionale di cooperare al miglioramento della qualità dei servizi giudiziari (tramite “Disposizioni urgenti per il rafforzamento dell'azione amministrativa a tutela della legalità”). Si apre quindi un primo campo all'intervento regionale, costituzionalmente giustificato dall'esistenza di una potestà legislativa regionale esclusiva (art. 117, comma 4, Cost.): la possibilità di autorizzare e finanziare accordi tra pubbliche amministrazioni ed uffici giudiziari periferici al fine di incremento qualitativo dei servizi,

(59) Lo Stato deduceva, in questo caso, la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. g), riferita alla materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, ma sembra che il ragionamento possa in ipotesi essere esteso anche all'art. 117, comma 2, lett. d), dove pure la materia è intitolata all'“ordinamento” (*rectius*, ordinamento della giustizia civile, penale ed amministrativa).

(60) Su tale tecnica di decisione e sulla sua importanza ai fini dell'apprezzamento delle novità introdotte dal titolo V della Costituzione, R. BIN, *Il nuovo riparto delle competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *le Regioni*, 2002, pp. 1449-1450. Per una riconsiderazione di questo contributo ai fini della trattazione delle competenze legislative “trasversali”, F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 83 ss.

di riduzione dei tempi dei processi e, più in generale, di una migliore organizzazione del servizio giudiziario⁶¹.

Ma a questo punto viene spontaneo collegare lo stesso ordine di giustificazioni a qualsiasi disposizione regionale generata dall'*interesse per la giustizia amministrativa*, a cui si accennava in apertura. Proviamo a trarre, adesso, alcune rapide conclusioni.

L'art. 117, comma 2, lett. *D* abilita, certo, esclusivamente le fonti statali a provvedere sulla disciplina del processo, nonché sull'ordinamento dell'attività dei TAR e del Consiglio di Stato. Un principio non dissimile, anche se non sempre o non del tutto escludente l'intervento delle leggi regionali, è stato illustrato a proposito dell'istituzione di sezioni consultive presso i TAR⁶², del decentramento del giudizio di appello o della previsione di componenti "laici" nei collegi degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

Resta invece aperto e dà luogo ad una questione di non poco conto – e per altro non ancora debitamente esplorata – il problema della reintroduzione di rimedi giustiziali destinati ad operare all'interno della pubblica amministrazione. È un secondo versante, un'ipotesi delicata, sulla quale tuttavia si dovrebbe riflettere, pensando alla di-

(61) Si è parlato in dottrina di una "cultura dell'organizzazione" (L. MARINI, G. MONTEDORO, *La giustizia come servizio pubblico*, in *I tempi della giustizia*, a cura di E. PACIOTTI, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 11 ss., 38). Tra le esperienze regionali vanno ricordati i Protocolli d'intesa sottoscritti, ad esempio (senza pretesa di completezza), in data 8 luglio 2009 tra il Ministero della giustizia e la Regione Friuli-Venezia Giulia (dove è stata istituita tra l'altro una Consulta regionale permanente per la giustizia); in data 30 aprile 2008 tra il Ministro della giustizia, della funzione pubblica e le Regioni, per la diffusione di *best practices* presso gli uffici giudiziari italiani; in data 10 dicembre 2009 tra Ministro della funzione pubblica e la Regione Emilia-Romagna per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e la realizzazione di servizi avanzati per cittadini e imprese (dove si prevedono servizi innovativi anche nel campo della giustizia con notificazioni telematiche delle comunicazioni e degli atti processuali e la dematerializzazione degli atti giudiziari civili); nonché le delibere della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna aventi ad oggetto l'approvazione di convenzioni e protocolli d'intesa per l'informatizzazione degli uffici giudiziari (27 ottobre 2009, n. 1627; 27 luglio 2009, n. 1114; 25 gennaio 2010, n. 2389; 31 marzo 2010, n. 545, non pubblicate sul B.U.); da ultimo, le iniziative promosse dalla stessa Regione Emilia-Romagna nell'ambito del programma *Adxplus* su vari aspetti tra cui la conciliazione delle liti.

(62) Ancora V. CERULLI IRELLI, *Giustizia amministrativa e federalismo*, cit.

sciplina delle funzioni amministrative di competenza regionale e di quelle conferite, con legge regionale, agli enti locali.

Come tutti sanno, a differenza di altre esperienze di diritto amministrativo, quella italiana vede nella regola della *Alternative Dispute Resolution* un potenziale pericolo per l'effettività della tutela giurisdizionale⁶³. Ma in gioco non vi è soltanto la questione, se vogliamo più pratica, della rapidità della composizione della lite con l'amministrazione e dei sicuri effetti deflattivi che un sistema delle ADR produrrebbe sulla mole del contenzioso giurisdizionale amministrativo, incidendo anche sul tema della durata dei processi (valga da esempio la situazione nel Regno Unito, dove, a fronte di centinaia di migliaia di liti composte nel sistema degli *administrative tribunals* per anno, solo poche migliaia di casi approdano al *judicial review*).

Entrano in causa anche altri, delicati profili d'indagine; anzitutto sul piano del diritto europeo e comparato. La disponibilità, in capo alle autorità di garanzia, di penetranti strumenti di intervento sul modo di esercizio del potere amministrativo (mediante procedure caratterizzate da informalità, flessibilità, *expertise*, poteri istruttori officiosi, accessibilità dei costi della procedura) si armonizza con un percorso oramai avviato in altri Stati europei (tradizionalmente nell'ordinamento tedesco, ma anche in altri paesi continentali e, come si diceva, nello stesso Regno Unito) verso la rivalutazione della funzione di "controllo" sulle decisioni dell'amministrazione, preventiva o parallela alla proposizione dell'azione giurisdizionale. In molti dei paesi in cui opera un giudice amministrativo specializzato, il principio della intangibilità dell'azione non entra in conflitto con la presenza di rimedi alternativi (Francia) o di opposizioni preventive (Germania, Paesi Bassi)⁶⁴; mentre negli ordinamenti di *common law* il tema delle ADR

(63) È significativo che in dottrina si intraveda, ad esempio, una relazione immediata tra le norme che subordinano la tutela dei diritti al previo esperimento di un procedimento amministrativo e gli articoli 24 e 113 Cost.; così A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 107.

(64) Per una descrizione non recente, ma ancora utile per l'insieme delle esperienze straniere ivi descritte, si consulti il volume illustrativo della ricerca svolta per le istituzioni europee da J.-M. AUBY, M. FROMONT, *Ricorsi giurisdizionali previsti dagli ordinamenti degli Stati membri della CEE contro gli atti della pubblica amministrazione ed in*

attiene perfino ai profili costituzionali della responsabilità (o *accountability*) dei pubblici poteri⁶⁵.

Diventa perfino interessante chiedersi se le ADR, a differenza di altri istituti della giustizia amministrativa – per cui è necessario lasciare campo aperto agli ordinamenti nazionali – non possano diventare uno dei punti su cui è possibile sperimentare ciò che le istituzioni europee non hanno mai voluto raggiungere in generale e, cioè, l'avvio di una politica di *armonizzazione* dei vari sistemi di giustizia amministrativa (e con quali strumenti; ad esempio negli Stati Uniti il Congresso ha adottato nel 1990 e modificato nel 1996 un *Administrative Dispute Resolution Act* avente struttura molto simile ad una “direttiva” per gli Stati federati).

La dimensione nazionale ed internazionale del dibattito sulle ADR non depone a favore di una “regionalizzazione” dei meccanismi conciliativi obbligatori nel sistema italiano. Si deve però immediatamente aggiungere che questo ventaglio di ipotesi ha riguardo perlopiù ad organismi di garanzia istituiti su tutto il territorio nazionale⁶⁶. Fin che si ragiona su autorità appositamente costituite per dar luogo a meccanismi di ADR *preventivi* ed *obbligatori*, tali cioè da dar luogo ad improcedibilità del ricorso fin quando non sia consumata la fase alternativa, si rimane pur sempre all'ipotesi di norme che incidono direttamente sull'esercizio dell'azione. È quindi giocoforza il ritenere riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett.

particolare contro gli atti di diritto pubblico, Bruxelles, 1971, p. 35. Inoltre G. RECCHIA (a cura di), *Ordinamenti europei di giustizia amministrativa*, in *Trattato di diritto amministrativo diretto da G. Santaniello*, vol. XXV, Padova, Cedam, 1996 ed *ivi* sui rimedi stragiudiziali i contributi di D. AMIRANTE e R. ROSI (Francia), p. 221 ss., R. BIFULCO (Germania), p. 275 ss., R. RODIO (Spagna), p. 379 ss., I. LOIODICE (Belgio), p. 520.

(65) P. LEYLAND, G. ANTHONY, *Textbook on Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 104 ss.

(66) Non dobbiamo tra l'altro dimenticare che una prospettiva di uniforme introduzione di organismi di garanzia per finalità di *Alternative Dispute Resolution* può provocare, insieme all'effetto deflattivo del contenzioso, anche un non intenzionale effetto di *spill-over*, cioè di incremento della litigiosità e del contenzioso in senso ampio (utili anche ai nostri fini le osservazioni di N. BAMFORTH, *Courts in a Multi-Layered Constitution*, in *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, a cura di N. BAMFORTH e P. LEYLAND, Oxford, Hart Publishing, 2003, p. 293 ss.

D) Cost., qualsiasi disciplina *condizionante* l'ammissibilità del ricorso giurisdizionale al previo esperimento di rimedi interni. Del resto, se le Regioni subordinassero l'esercizio dell'azione all'esaurimento di una procedura contenziosa, si potrebbero immaginare questioni non infondate di costituzionalità per la violazione dell'art. 117 e, ancor prima, degli artt. 24 e 113 Cost.

Se non che quanto appena detto non assorbe tutti i possibili meccanismi deflattivi del contenzioso giurisdizionale amministrativo. Diversa è infatti la natura di quei mezzi di tutela la cui pertinenza alla giustizia amministrativa – a differenza dei controlli preventivi, che, pur potendo avere analoga efficacia, non sembrano catalogabili tra i veri e propri strumenti di protezione degli interessi legittimi⁶⁷ – si evince dal fatto che essi pongono l'amministrato in una posizione partecipativa qualificata, rimettendo a lui la *definitività* del provvedimento.

Basti pensare al preavviso obbligatorio di rigetto di cui all'art. 10-*bis* della legge 241/1990 e, più in generale, a tutte le regole che concentrano la loro efficacia su poteri procedimentali volti ad anticipare una possibile lite mediante il suo assorbimento nella fase partecipativa.

In uno Stato che ha da tempo abbandonato il principio gerarchico come criterio informatore dell'organizzazione pubblica, non è utile, né desiderabile, reintrodurre qualcosa di simile al rimedio del ricorso⁶⁸ *contro atti definitivi*, in parallelo, quindi, alla possibilità che l'interessato proponga ricorso giurisdizionale. Le Regioni potrebbero istituire meccanismi di annullamento, revoca, riforma di atti amministrativi adottati da Regioni ed enti locali (in materie di competenza legislativa regionale), da parte di organismi di garanzia, impregiudicata la possibilità di impugnazione al TAR? Pare di sì, ma il prezzo di questo istitu-

(67) Ma non va trascurato che anche alcune forme di controllo possono fungere da meccanismi di giustizia, solo che si apprezzi un certo margine di "attenuazione del principio soggettivistico" nel processo amministrativo; osserva giustamente L. VANDELLI, *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, in ID. (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione*, Milano, Angeli, 2009, pp. 23 e 24.

(68) Quale che sia, anche solo "in opposizione"; se l'atto è *definitivo* (cioè suscettibile solo di annullamento, revoca e riforma), non può non essere anche *impugnabile*. Da cui i problemi indicati nel testo.

to, che non tocca l'esercizio dell'azione, non sarebbe lieve. Tanto per cominciare, si porrebbe una nuova ridda di incertezze sul rapporto tra la decisione del ricorso amministrativo e la litispendenza, ovvero sia un ritorno a quello che fu uno dei principali problemi del processo amministrativo dopo la legge 1034/1971: la parallela decorrenza del termine d'impugnazione; la cessazione della materia del contendere in caso di accoglimento; il difetto sopravvenuto di interesse in caso di rigetto e/o il problema della necessità di impugnare la decisione dell'organo di garanzia, ecc.

D'altra parte l'aver permesso il ricorso giurisdizionale immediato contro tutti gli atti definitivi della pubblica amministrazione ha fatto recedere l'attenzione al problema della *definitività*. È rifluito perciò nel momento della decisione giurisdizionale il componimento di interessi non emersi nel procedimento: ed ecco un'altra formidabile causa di malfunzionamento della giustizia amministrativa.

L'interesse regionale alla giustizia amministrativa può oggi appuntarsi su di un *tertium genus*, tra le suddette due ipotesi: la prospettiva che la legge regionale operi sul *momento* in cui l'azione amministrativa si conclude e possa accedere al componimento giudiziale; se vogliamo, sul concetto di atto impugnabile o di impugnabilità dell'atto. La Corte costituzionale, pur avendo anch'essa mostrato una certa contrarietà alle forme di giustizia alternativa *obbligatoria*, ha precisato che "l'art. 24, primo comma, della Costituzione non impone una correlazione assoluta tra il sorgere del diritto e la sua azionabilità, quando ricorrano esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia", restando solo "l'esigenza di non rendere la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa ovvero di non differirla irrazionalmente o *sine die*"⁶⁹.

Quanto meno per le funzioni amministrative di competenza regionale e per quelle conferite, con legge regionale, agli enti locali, non sussiste alcun limite costituzionale a che la legge regionale, in ossequio a quelle "superiori finalità di giustizia" ("superiori", non "statali") introduca forme di preavvertimento o proposta, parere preventivo o altri atti di assenso provenienti da organismi di garanzia più o meno tecni-

(69) Sentenza 470/1990.

camente qualificati e disinteressati⁷⁰, a chiusura del procedimento ed eventualmente anche attivabili su istanza dell'interessato. Si potrebbe cioè pensare ad organismi di garanzia, istituiti con legge regionale, che tra le proprie funzioni annoverino attività simili a quelle che, in dottrina, si è ipotizzato di assegnare ad apposite sezioni consultive dei TAR. E sempre in relazione a queste funzioni, si potrebbe aggiungere il potere dell'interessato, portato a conoscenza di un preavviso (proposta, progetto, ecc.) di provvedimento *non definitivo*, di interpellare in opposizione i suddetti organismi entro un termine perentorio, pena la definitività del provvedimento in esame. In questo schema sarebbe implicita (e non avrebbe bisogno di essere prevista) la non decorrenza del termine per impugnare fino alla decisione degli organismi (che a questo punto avremmo, a quanto pare, titolo per definire) di *giustizia amministrativa*.

Si tratta naturalmente di schemi molto approssimativi, su cui non possiamo soffermarci. Crediamo infatti di aver dimostrato – e così concludiamo – la possibile direzione di un “movimento”: se esiste un modo in cui le Regioni possono cooperare al miglioramento della giustizia amministrativa, questo non è la rivendicazione di un dominio o di un diritto di interferenza nelle competenze riservate dello Stato.

Avvantaggiata dall'esistenza di una potestà legislativa residuale (art. 117, comma 4, Cost.), l'idea di una *giustizia amministrativa regionale* può diventare più concreta, meno suggestiva, solo se si attua mediante la cooperazione tra amministrazione e giurisdizione; non da ultimo mediante la riscoperta del vecchio, dimenticato concetto di atto definitivo, valorizzato in funzione organizzante e non per quel suo aspetto deterioro che, fermo l'impianto gerarchico dell'amministrazione, era l'attesa del cittadino per la consumazione di un momento di giustizia domestica (il “rigorismo della definitività”⁷¹).

(70) Tanto che si potrebbe assistere ad una sovrapposizione tra “mezzi di tutela” (soggettiva) e funzione di “controllo” (obiettiva), che verrebbe così sostanzialmente reintrodotta in capo ad organismi neutrali, senza che ne risenta il principio di autonomia (sull'esigenza di neutralità degli organi di controllo e per una critica al sistema vigente nella prima fase di attuazione costituzionale, L. VANDELLI, *Il 1° comma dell'art. 125*, cit., p. 344).

(71) L'espressione è di E. CANNADA BARTOLI, *L'istituzione dei tribunali amministrativi*

Potremmo infine rivedere l'idea su ciò che è la *materia* giustizia amministrativa, presentandola in una veste piuttosto inattesa. È vero che lo Stato può vantare un titolo indirettamente incisivo sulla sostanza dei rapporti amministrativi, mediante l'elaborazione delle regole processuali aventi ad oggetto il diritto di azione, la giurisdizione, l'attività degli organi di giustizia amministrativa. Ma è pure vero che le Regioni possono fruire di una potestà inversa e, cioè, di una competenza che può condizionare il rendimento del processo, la sua qualità, la sua celerità, appunto mediante la riformulazione in chiave giustiziale delle decisioni amministrative.

Fino a chiederci, stavolta forse in modo appena suggestivo, se l'espressione *giustizia amministrativa* che si legge nell'art. 117, comma 2, lett. *D*) della Costituzione debba continuare ad essere interpretata come una pura e semplice *riserva di competenza* o se, al di là delle apparenze, si tratti di un ambito poi non troppo distante da quelle che, con terminologia ormai entrata nell'uso comune, si definiscono materie o competenze "trasversali". Sarebbe questa una formula semplificante, nemmeno troppo corretta. Eppure avrebbe il pregio di ricordare che la giustizia amministrativa, oltre un certo limite, non è più qualcosa di riservato, ma un affare di tutti gli amministrati e di tutti gli enti territoriali. L'unità della giurisdizione amministrativa non può farci dimenticare che la qualità della giustizia è in fondo essa stessa un profilo dell'unità repubblicana: è l'impegno di tutti quegli enti, ciascuno per la sua parte, a rendere più comprensibile ed accettabile la "fatale imperfezione delle guarentigie del governo legale"⁷².

regionali e la tutela del cittadino in una recente proposta di legge, in *Foro amm.*, 1968, III, p. 868.

(72) A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Torino, 1904, p. 33.

El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los gobiernos locales en las comunidades autónomas (*)

Alfredo Galán Galán

Abstract

Il processo di riforma degli statuti delle comunità autonome spagnole, iniziato nel 2006 e ancora non concluso nella maggior parte di esse, ha fatto rinascere una vecchia questione: la possibilità di “regionalizzare” l’ordinamento degli enti locali. In fondo, ciò che viene messo in discussione è, in concreto, il modello di relazione tra il livello di governo locale e quello regionale. In tale ambito, l’articolo analizza la legittimità costituzionale, il significato e gli effetti di questa regionalizzazione dell’ordinamento locale, o, per meglio dire (secondo la terminologia più utilizzata attualmente), della “incorporazione” nell’ordinamento delle comunità autonome degli enti locali. Al dibattito dottrinale è venuta di recente ad aggiungersi una sentenza, assai dibattuta, del Tribunale costituzionale spagnolo adottata in occasione dell’esame della legittimità costituzionale dello Statuto di autonomia della Catalogna.

(*) Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2009-14265-C02-01, cuyo investigador principal es el Dr. Alfredo Galán Galán.

Las abreviaturas utilizadas son las siguientes:

- CE: Constitución Española de 1978.
- EAAR: Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- EAC: Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- EACA: Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.
- EACyL: Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- EAIB: Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.
- FJ: fundamento jurídico.
- STC: sentencia del Tribunal Constitucional.

1. Introducción

Constituye el objeto de este trabajo el análisis de la forma como se articulan los gobiernos locales con las comunidades autónomas en España. El proceso de reforma de los estatutos de autonomía de estas comunidades autónomas, iniciado en 2006 y todavía no concluido para la mayoría de ellas, ha hecho renacer lo que es ya una vieja polémica entre nosotros: la posibilidad de regionalizar el régimen local o, utilizando la terminología más habitual, de llevar a cabo la interiorización autonómica de los entes locales. La finalidad que persigue este artículo es, por tanto, describir el estado actual de la discusión, intentando clarificar los términos del debate, y proponer algunas vías de reflexión.

2. El modelo constitucional de organización territorial del poder público: la existencia de tres niveles de gobierno

La Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) ha optado por un modelo de Estado descentralizado (art. 2¹ y título VIII² CE). Ello supone una distribución del poder público desde un punto de vista territorial. Dicho de otra manera: una descentralización territorial del poder público.

En concreto, el modelo constitucional de Estado distribuye el poder público en tres niveles territoriales de gobierno: el nivel estatal, el nivel intermedio (regional o autonómico) y el nivel local.

La necesidad constitucional de los tres niveles de gobierno indicados tiene su reflejo en lo dispuesto en el art. 137 CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan”.

Es verdad que en el precepto constitucional transcrito el “Estado” no aparece como un nivel de gobierno más, sino como el resultado de la suma de los otros niveles. Pero tal cosa debe imputarse, según

(1) El art. 2 CE, después de afirmar la “indisoluble unidad de la nación española”, añade que “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

(2) En el título VIII de la Constitución, que lleva por rúbrica “De la organización territorial del Estado”, se regulan la “administración local” (capítulo II) y las “comunidades autónomas” (capítulo III).

ha afirmado el Tribunal Constitucional, a la “utilización claramente anfibiológica” que hace la Constitución del término “Estado”, lo que “puede originar algún equívoco”. El legislador constituyente, en efecto, ha empleado esa palabra con dos significados distintos: en sentido amplio, que engloba la totalidad de los poderes públicos; y en sentido estricto, limitándose al conjunto de las instituciones generales o centrales³. Esta doctrina constitucional arranca con la temprana STC 32/1981, de 24 de julio:

Es obvio, para comenzar, que el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibiológica. En ocasiones (así artículos 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los artículos 3.1, 149, 150) por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las comunidades autónomas y otros entes locales autónomos. Esta contraposición que puede originar algún equívoco no puede hacer olvidar, sin embargo, que la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad (FJ 5).

Esta misma idea se reitera en la posterior STC 56/1990, de 29 de marzo, en los siguientes términos:

Hay que recordar, en primer lugar, que el concepto “Estado” posee una naturaleza equívoca por cuanto puede usarse en distintos sentidos y, en concreto, bien como equivalente al conjunto de los poderes públicos, bien limitándose al conjunto de las instituciones “centrales”, o de ámbito nacional, en oposición a las comunidades autónomas (FJ 7c).

(3) Es de interés recordar, en este punto, con todas las matizaciones que sean precisas, la discusión de la doctrina germánica acerca de la concepción del Estado federal integrado por dos miembros (bimembre: estados federados y federación) o tres miembros (trimembre: estados federados, federación y estado global). Un análisis de ambas tesis, con exposición de sus principales valedores y de la evolución mantenida por el Tribunal Constitucional alemán, en E. ALBERTÍ ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 64-67.

Doctrina constitucional que llega hasta nuestros días. Así, en la muy reciente STC 31/2010, de 28 de junio, se recuerda “la ambigüedad del término ‘Estado’” dadas sus dos acepciones posibles (FJ 13). Como novedad, sin embargo, se sostiene aquí que las denominaciones más apropiadas son las de “Estado español” para referirse al Estado en sentido amplio y de “Estado central” para aludirlo en sentido estricto:

El Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, que comprende a todas las comunidades autónomas en las que aquél territorialmente se organiza (por todas STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse “Estado central”, con el que el Estado español no se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las comunidades autónomas, el Estado en su conjunto.

Y añade a continuación que:

A esta acepción amplia de “Estado” se contraponen la de “Estado central”, como concepto en el que sólo se comprenden las instituciones centrales o generales del Estado, con exclusión de las instituciones autonómicas (FJ 13).

Más clara, en este sentido, resulta la redacción del art. 114 de la Constitución Italiana: “La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato”. En este caso, en efecto, se visualiza mejor que el “todo” (la República) está compuesta por tres niveles de gobierno distintos: el nivel estatal (el Estado), el nivel intermedio (las regiones) y el nivel local (los municipios, las provincias y las áreas metropolitanas).

No nos cabe duda, por lo tanto, que también el legislador constituyente español ha querido establecer un modelo de división territorial del poder en tres niveles. Así lo ha afirmado nuestra jurisprudencia constitucional. De entrada, el Tribunal Constitucional ha destacado reiteradamente el carácter compuesto del Estado desde el punto de vista territorial. De esta manera, ha afirmado que la Constitución maneja una “concepción amplia y compleja del Estado”⁴ o bien una

(4) STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3).

“concepción del Estado como organización compleja”⁵; que estamos ante una “institución compleja”⁶; que la nuestra es una “forma compuesta del Estado”⁷; o que el Estado tiene una “estructura interna plural o compuesta”⁸. Dando después un paso más, ese mismo Tribunal Constitucional añade que de la Constitución se deriva una distribución vertical del poder público entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. Con gran claridad se afirma, por ejemplo, en la STC 32/1981, de 28 de julio:

La Constitución prefigura (...) una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito (FJ 3).

De lo dicho se deduce, en nuestra opinión, la existencia de una suerte de reserva constitucional de poder local. La Constitución, en efecto, garantiza que una parte del poder público debe necesariamente residenciarse en el nivel local, esto es, debe corresponder a las entidades locales. La concreción del contenido de lo reservado, sin embargo, compete al legislador infraconstitucional (tanto al ordinario como, especialmente ahora, tras los últimos procesos de reforma, al estatutario).

3. La relación del nivel local con los dos niveles de gobierno territorialmente superiores

No ha costado un gran esfuerzo al Tribunal Constitucional responder al interrogante de como se articulan los niveles de gobierno central e intermedio, es decir, el Estado y las comunidades autónomas. Su posición puede resumirse del siguiente modo: las comunidades autónomas son Estado, en el sentido amplio del término⁹, y, en cambio, son

(5) STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 9).

(6) STC 29/1981, de 24 de julio (FJ 5).

(7) STC 35/1982, de 14 de junio (FJ 2).

(8) STC 225/1993, de 8 de julio (FJ 5a).

(9) La STC 32/1983, de 28 de abril, partiendo del carácter anfibiológico que tiene en la

algo distinto y contrapuesto al Estado entendido en sentido estricto¹⁰. Esta idea, según la cual la comunidad autónoma es también Estado (en sentido amplio), ha sido recogida expresamente en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña¹¹ (en adelante, EAC). En su art. 3.1, bajo la rúbrica de “Marco político”, se afirma de modo expreso que las relaciones de la Generalitat con el Estado se rigen “por el principio general según el cual la Generalitat es Estado”¹².

La STC 31/2010, de 28 de junio, ha tenido ocasión de pronunciarse, precisamente, sobre este precepto estatutario. En lo que ahora nos interesa, ha confirmado que la Generalitat es Estado, entendida esta expresión en sentido amplio. En efecto, después de constatar la ambigüedad del término “Estado” en la Constitución, y de distinguir su acepción amplia (“Estado español”) y estricta (“Estado central”), sostiene lo siguiente:

No en vano el art. 152.1 CE atribuye a los presidentes de las comunidades autónomas como la de Cataluña la representación ordinaria del Estado en su territorio, pues la Generalitat es, con perfecta propiedad, Estado; y con igual

Constitución el término Estado, sostiene, aunque con una redacción poco afortunada y con el carácter de *obiter dicta*, que las comunidades autónomas también son *lato sensu* órganos del Estado, esto es, en su acepción más amplia: “El Estado [en su sentido estricto] es un ente complejo que consiste en una pluralidad de órganos, y aunque en determinados aspectos actúa como una unidad y como tal constituye una persona jurídica, reparte o distribuye entre sus distintos órganos las también distintas funciones a cumplir, de modo tal que puede no ser indiferente que una competencia estatal (entendiendo la expresión en este contexto como aquella atribuida por el bloque normativo constitucional al Estado en sus órganos centrales y no a tal o a cual comunidad autónoma, *que por cierto también son, 'lato sensu' órganos del Estado*) sea ejercida por cualquiera de los órganos centrales del Estado, sino que la naturaleza misma de la competencia en cada caso discutida puede implicar que deba ser ejercida por un órgano del Estado y, en principio, sólo por él” (FJ 1). (La cursiva es nuestra).

(10) La STC 56/1990, de 29 de marzo, al precisar lo que debe entenderse por “Estado” en sentido estricto, advierte que este término debe utilizarse: “limitándose al conjunto de las instituciones ‘centrales’, o de ámbito nacional, *en oposición a las comunidades autónomas*” (FJ 7c). (La cursiva es nuestra).

(11) Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

(12) Art. 3.1 EAC: “Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad”.

título, en el ámbito de sus respectivas competencias, que el “Estado central”, como concepto en el que sólo se comprenden las instituciones centrales o generales del Estado, con exclusión de las instituciones autonómicas (FJ 13).

Mucho más polémica ha resultado, en cambio, la relación entre el nivel local y los otros dos niveles de gobierno territorialmente superiores. En otras palabras: la articulación entre los entes locales, por un lado, y la comunidad autónoma y el Estado, por el otro. En el fondo, lo que se discute es si las entidades locales son Estado, son comunidad autónoma, son ambas cosas a la vez o no son ninguna de ellas sino algo distinto.

Desde la aprobación de la Constitución, con la previsión primero y la creación después de las comunidades autónomas, la discusión se ha centrado principalmente en torno a las dos tesis que, de manera muy resumida, pasamos a exponer a continuación.

La primera de ellas ha sido bautizada muy gráficamente como “tesis de las tres patas”. Esta tesis sostiene la sustantividad propia del nivel local de gobierno, no interiorizado en ningún otro. Sustantividad que vendría garantizada por el reconocimiento constitucional (y ahora también estatutario) de la autonomía local. Para esta concepción, en consecuencia, el Estado entendido en sentido amplio se asienta sobre tres patas separadas: el Estado (en sentido estricto), las comunidades autónomas y las entidades locales¹³.

En liza con ella se encuentra la habitualmente denominada “tesis de la interiorización autonómica” del régimen local (o de los gobiernos locales)¹⁴. Siguiendo el modelo propio de los estados federales, se conciben aquí los entes locales como parte integrante del nivel in-

(13) L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La interiorización autonómica del régimen local*, en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 53. Sostiene este autor, en efecto, en la página citada, que la mayoría de la doctrina, la legislación y la propia jurisprudencia constitucional: “han detectado o elaborado, como una de las principales peculiaridades de nuestro modelo constitucional de descentralización política, las denominadas ‘tres patas’ (Estado-comunidades autónomas-entes locales) en las que se asienta el funcionamiento y la organización territorial del Estado en su conjunto”.

(14) Sobre la polémica entre estas dos tesis pueden verse los trabajos de los profesores Tomás Font i Llovet, Francisco Velasco Caballero y Luís Ortega Álvarez contenidos en la ya citada obra *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*.

termedio o regional de gobierno. En la terminología más usual: los gobiernos locales están “interiorizados” en la comunidad autónoma. De este modo, puede afirmarse que lo local es una cuestión “intracomunitaria”, esto es, solamente del interés de la comunidad autónoma. Lo que conduce a afirmar, siguiendo la imagen gráfica de la tesis anterior, que el Estado en sentido amplio se apoya únicamente sobre dos patas: el Estado en sentido estricto y las comunidades autónomas. En el bien entendido de que esta segunda pata incluye en su interior a las entidades locales.

Las consecuencias prácticas de mantener una u otra tesis son muchas. Sin detenernos ahora en ello, dejamos apuntado solamente su relevancia en el ámbito de las relaciones interadministrativas y del reparto de competencias sobre la materia régimen local.

En efecto, para la primera de las tesis, los gobiernos locales pueden relacionarse directamente y con normalidad tanto con el Estado como con la comunidad autónoma correspondiente. Mientras que para la segunda tesis, esas relaciones solamente son posibles, al menos tendencialmente, con la comunidad autónoma. En este segundo caso, pues, no cabría una relación directa del Estado con las entidades locales, sino que estaría siempre mediatizada por la presencia de la comunidad autónoma: el Estado se relaciona con la comunidad autónoma y luego, en aplicación de sus propios criterios, la comunidad se relaciona con sus gobiernos locales. Idea esta de gran importancia si pensamos, por ejemplo, en la posibilidad de que el Estado decida atribuir sus competencias propias a los entes locales o bien poner en marcha nuevas vías de financiación local (subvenciones).

La elección entre las dos tesis expuestas, en segundo lugar, tiene también relevancia a la hora de atribuir la competencia sobre la materia régimen local. Partiendo del hecho de que los gobiernos locales no tienen atribuida potestad legislativa, la competencia legislativa en esta materia debe ser atribuida al Estado o a la comunidad autónoma. Pues bien, la primera de las tesis mantiene la existencia de una compartición de la competencia entre esos dos sujetos. Mientras que la segunda tesis, al entender que estamos ante una cuestión “intracomunitaria”, defenderá la atribución en exclusiva de la competencia, al menos tendencialmente, a la comunidad autónoma. Sobre ello volveremos más adelante.

El Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de posicionarse en relación con esta controvertida cuestión. Y lo hizo de manera muy temprana en su STC 84/1982, de 23 de diciembre. Sostiene esta Sentencia que, a pesar de que los estatutos de autonomía hayan podido atribuir competencia exclusiva a la comunidad autónoma sobre la materia “régimen local”, en realidad lo que existe sobre ella es una competencia compartida (“actividad concurrente”), de manera que al Estado le corresponde el establecimiento de las bases (legislación básica) y a la comunidad autónoma el desarrollo de las bases (legislación de desarrollo) y la ejecución. Y ello por la razón de que la Constitución, en su art. 149.1.18, reserva al Estado la competencia para el establecimiento de las bases sobre el “régimen jurídico de las Administraciones públicas”. Entiende el Tribunal Constitucional que la materia “régimen local” debe subsumirse, como parte de su contenido, dentro de la más genérica materia “régimen jurídico de las Administraciones públicas”. Todo este razonamiento conduce al Tribunal a afirmar, acuñando una expresión que tendrá gran éxito en nuestro país, el “carácter bifronte” del régimen local. Carácter que – en palabras de la Sentencia indicada – impide calificar de forma unívoca el régimen jurídico de los gobiernos locales como “intracomunitario” o “extracomunitario”:

Algunas comunidades autónomas y, entre ellas, la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8. del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante Ley del Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (art. 5 del EAC). Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales, aun en aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, asumen el *maximum* de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las comunidades autónomas. Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas (...) hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como “intracomunitario” o “extracomunitario” (FJ 4)¹⁵.

(15) Las referencias de la Sentencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña deben entenderse hechas al Estatuto de 1979 (Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre).

Esta doctrina del “carácter bifronte” del régimen local ha sido mantenida ininterrumpidamente por el Tribunal Constitucional hasta la actualidad. A pesar de los cambios producidos en los textos estatutarios de las comunidades autónomas. Ejemplo de ello es la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, dictada como consecuencia de la impugnación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Se sostiene en el recurso de inconstitucionalidad, que dio lugar a la citada Sentencia, que la finalidad perseguida con la novedad que supone la introducción de una regulación sustantiva o institucional de los gobiernos locales en el propio texto estatutario y, además, con el incremento de las competencias de la Generalitat sobre régimen local, no es otra que desplazar la legislación básica estatal de régimen local e impedir el ejercicio por el Estado de su competencia en dicha materia. En última instancia – se argumenta – lo que se pretende es la interiorización regional del gobierno local, con la consiguiente terminación de su tradicional carácter bifronte.

Lo cierto es que esta Sentencia no da la razón a los recurrentes en este punto. Pero la fundamentación en la que sustenta su posición de seguro que no complace a la parte recurrida. Parte el Tribunal Constitucional, en el FJ 36 de su Sentencia, de la afirmación de que la regulación estatutaria debe respetar “en todo caso” y “como es obvio” la competencia estatal en materia de régimen local. Y considera que esta competencia es la que se deriva directamente del art. 149.1.18 CE. Por lo tanto, el Tribunal sigue manteniendo la interpretación que de este precepto constitucional viene realizando desde 1982. Recuerda así que la materia “régimen local” forma parte de la más amplia materia “régimen jurídico de las Administraciones públicas” y que, por consiguiente, corresponde al Estado la aprobación de la legislación básica. De todo ello concluye la Sentencia que la nueva regulación estatutaria no impide el ejercicio de la competencia estatal en materia de régimen local (*ex* art. 149.1.18 CE) que, de este modo, sigue manteniendo su carácter bifronte (idea que se reitera posteriormente, en el FJ 100). La consecuencia, explicitada por el Tribunal, es que el Estado puede mantener relaciones directas con los entes locales catalanes. Esto último sin perjuicio de que, como recuerda con cita de su propia jurisprudencia anterior (en concreto, el FJ 3 de la STC 331/1993, de 12

de noviembre), los entes locales puedan mantener una “relación más natural e intensa” con la comunidad autónoma¹⁶.

4. El resurgir de la polémica: la interiorización estatutaria del régimen local en el nivel autonómico

Como estamos viendo, la posibilidad de interiorizar el régimen local en el nivel autonómico no constituye un debate nuevo, sino que se remonta a la creación misma de las comunidades autónomas. Pero es cierto que ha resurgido ahora con fuerza, con ocasión del proceso de reforma de los estatutos de autonomía¹⁷.

Existe una creencia generalizada, en efecto, de que los textos estatutarios modificados llevan a cabo una mayor “interiorización” autonómica de las entidades locales. Característica que parece que puede predicarse, sobre todo, del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Será este último Estatuto el que tomemos principalmente como re-

(16) Conviene advertir, ya en este momento inicial, la existencia de notables diferencias entre el modelo español y el modelo italiano en relación con la atribución de competencias sobre los gobiernos locales. En este sentido, puede compararse la descripción objeto de este trabajo con las aportaciones que, especialmente al hilo de la explicación de la reforma de la Constitución Italiana de 2001, se contienen en el artículo de G. GARDINI, *Dalla “questione meridionale” alla “questione settentrionale”: l’amministrazione regionale in cerca di identità*, publicado en este mismo número de la Revista. Por lo demás, la distribución de competencias sobre los gobiernos locales en Italia, entre el Estado y las regiones, es una cuestión a la que ha prestado últimamente atención la doctrina española. Puede ser de interés al lector italiano, para comprobar el diagnóstico y la valoración que allí se realizan, la consulta de las siguientes obras. De entrada, el amplio y profundo estudio de L. MEDINA ALCOZ, *La distribución de competencias sobre entes locales en la República Italiana*, en *Anuario del Gobierno Local 2009* (dirs. T. FONT I LOVET y A. GALÁN GALÁN), Barcelona, Instituto de Derecho Público-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pp. 303-363. Y, además, el libro colectivo F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos, 2010, especialmente pp. 216-229 y 503-524. Esta última publicación está disponible on line en la siguiente dirección: www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA_12.pdf.

(17) La “posibilidad” de interiorizar, en el presente trabajo, debe entenderse como la “constitucionalidad” de esta opción. No entramos aquí, por lo tanto, en su valoración con criterios de oportunidad y no de legalidad constitucional. Sobre la “inoportunidad e inconveniencia” de llevar a cabo la interiorización autonómica del régimen local puede verse L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La interiorización autonómica del régimen local*, en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 53-57.

ferencia, en tanto que la regulación que contiene está en el origen del debate actual sobre esta cuestión. Habremos de tomar muy en consideración, por lo demás, la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, dictada en relación con el Estatuto catalán y que incide en el tema que nos ocupa. Como se afirma en esta Sentencia, en ella han debido tratarse cuestiones de gran importancia “para la definición del modelo constitucional de distribución territorial del poder público” (FJ 1)¹⁸.

4.1. *Las dos presuntas clases de interiorización: institucional y competencial*

La lectura del nuevo Estatuto catalán da pie a sostener, al menos en un principio, la existencia de dos clases de interiorización de los gobiernos locales en el nivel autonómico: una institucional y otra competencial. Quede claro, en todo caso, la existencia de una estrecha vinculación entre ambas modalidades. Incluso es posible, como luego se indicará, que no exista una diferencia real entre ellas, debiéndose identificar la primera con la segunda.

La interiorización institucional no es otra cosa que la interiorización de las entidades locales en el ámbito institucional autonómico. Dicho de otra manera, la calificación de las entidades locales como instituciones autonómicas, esto es, como instituciones propias de la comunidad autónoma.

Esta clase de interiorización no parece que sea susceptible de admitir gradaciones: o bien no existe o bien, si existe, será total. Las entidades locales pueden ser o no ser instituciones autonómicas. Lo que resultaría difícil de entender es que lo fueran sólo parcialmente.

Debe advertirse que esta modalidad de interiorización toma en consi-

(18) La STC 31/2010, de 28 de junio, ha sido dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional como consecuencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por 99 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados. El objeto de este recurso es un gran número de preceptos estatuarios, algunos de ellos de gran relevancia. Como se afirma en el primer párrafo del primer fundamento jurídico de la Sentencia: “El recurso de inconstitucionalidad que ha de resolverse en este procedimiento es el primero con el que se impugna *in extenso* la reforma de un estatuto de autonomía, planteándose cuestiones de la mayor relevancia y trascendencia para la definición del modelo constitucional de distribución territorial del poder público”.

deración la entidad local precisamente en esta condición de entidad local. No es relevante a estos efectos, por tanto, el hecho de que *otra dimensión* de un tipo de entidad local consista en ser una división territorial de la comunidad autónoma para la prestación de sus servicios. La previsión estatutaria de esa otra dimensión no supone la interiorización autonómica de la entidad local, puesto que no es en esta condición que es contemplada. Así sucede en algunos de los Estatutos de Autonomía¹⁹:

a) En el Estatuto de Cataluña respecto a la veguería. Según dispone expresamente, además de entidad local, “la veguería también es la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización de sus servicios” (art. 90.1 EAC).

b) En el Estatuto de las Illes Balears en relación con los consejos insulares. Además de ser las instituciones de gobierno de cada una de las islas, “también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares” (art. 61.3 EAIB²⁰).

c) En el Estatuto de Castilla y León respecto a la comarca y la provincia. Además de su reconocimiento expreso como entidades locales, la norma estatutaria afirma, en primer lugar, que la comarca “podrá ser también circunscripción administrativa de la Junta de Castilla y León para el cumplimiento de sus fines” (art. 46.1 EACyL²¹). Y, añade posteriormente, que la provincia “constituye también división territorial para el cumplimiento de los fines de la comunidad autónoma”²².

(19) Estas previsiones estatutarias son similares a la contenida en el art. 141.1 CE en relación con la provincia. Según este precepto constitucional, en efecto, la provincia goza de una doble dimensión: “es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios”, pero también es una “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”.

(20) Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

(21) Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

(22) El Estatuto de la Comunidad Valenciana recoge singularmente el supuesto en el que la provincia ejerza, por delegación, competencias de la Comunidad Autónoma, afirmando que, en ese caso, actuarán “como instituciones” de dicha Comunidad: “las diputaciones provinciales actuarán como instituciones de la Generalitat y estarán sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de ésta, en tanto que se ejecutan competencias delegadas por la misma” (art. 66.4, párrafo 1, EAV).

d) Y, muy especialmente, en el Estatuto de Canarias respecto a los cabildos insulares. Además de su reconocimiento como órgano de gobierno y administración de la entidad local “isla”, el art. 23.5 EACA²³ expresamente los califica de instituciones de la comunidad autónoma: “Los cabildos insulares, en cuanto instituciones de la comunidad autónoma, asumen en cada isla la representación ordinaria del gobierno de la administración autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley”²⁴.

La interiorización competencial, por su parte, consiste en la interiorización de la materia régimen local dentro del ámbito competencial autonómico. En otras palabras, en la atribución a la comunidad autónoma de la competencia sobre los gobiernos locales.

A diferencia de la modalidad anterior, esta segunda clase de interiorización sí que parece admitir gradaciones: habrá un grado mayor de interiorización autonómica cuanto mayor sea la atribución competencial a la comunidad autónoma en esta materia. De este modo, únicamente cabrá afirmar la existencia de una interiorización total, cuando toda la competencia corresponda a la comunidad y, consecuentemente, nada se deje al Estado.

4.2. La interiorización institucional en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña

La novedad del nuevo Estatuto catalán es su expresa afirmación de que las entidades locales catalanas forman parte del llamado “sistema institucional de la Generalitat”. Esta integración permitiría sostener la configuración de las entidades locales como “instituciones” de ese “sistema institucional de la Generalitat”, por tanto, como instituciones de la Generalitat y, en definitiva, como instituciones autonómicas.

(23) Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

(24) La ley a la que se remite el precepto estatutario es la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. En su art. 5.2 se afirma: “Los cabildos insulares son, simultáneamente, órganos de gobierno y administración de cada isla e instituciones de la comunidad autónoma”. Y se añade en el art. 5.4: “En cuanto instituciones de la comunidad autónoma, los cabildos ejercen competencias y prestan servicios de aquella de forma descentralizada, en los términos de la presente ley”.

4.2.1. *Argumentos estatutarios para sostener la interiorización institucional*

El texto estatutario catalán ofrece sólidos argumentos para defender que esta interiorización institucional es consciente y voluntariamente querida. Hasta cinco anclajes cabe encontrar en él.

El principal apoyo se encuentra en el art. 2 EAC. De entrada, define la Generalitat como un “sistema institucional”²⁵. Y después determina las instituciones que integran la Generalitat (ese “sistema institucional”). En orden a esta determinación, se distinguen dos clases de instituciones. En primer lugar, forman parte de la Generalitat las instituciones de nivel autonómico²⁶. Pero, en segundo término, también lo hacen las entidades locales catalanas. En este último caso, sin embargo, el precepto estatutario añade dos precisiones respecto a la forma de su integración en el sistema institucional de la Generalitat: lo harán sin perjuicio de su autonomía y como entes en los que la Generalitat se organiza territorialmente²⁷.

Los tres siguientes argumentos favorables a la interiorización institucional son de carácter sistemático. De entrada, la rúbrica del mencionado art. 2 EAC: “La Generalitat”. Como acabamos de ver, los entes locales son el objeto de regulación del apartado tercero de este artículo. Prueba clara, por tanto, de que son considerados parte integrante de la Generalitat. El segundo argumento es el hecho de que el Estatuto contenga la regulación sustantiva del gobierno local dentro del título dedicado a las instituciones de la Generalitat²⁸. Una interpretación

(25) Art. 2.1 EAC: “La Generalitat es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña”.

(26) Art. 2.2 EAC: “La Generalitat está integrada por el Parlamento, la Presidencia de la Generalitat, el Gobierno y las demás instituciones que establece el capítulo V del título II”. Estas “demás instituciones” son las “otras instituciones de la Generalitat” que, en efecto, se recogen en el mencionado capítulo V y que son las siguientes: el Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndic de Greuges (Síndico de Agravios), la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Audiovisual de Cataluña.

(27) Art. 2.3 EAC: “Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen integran también el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía”.

(28) Capítulo VI (“El gobierno local”) del título II (“De las instituciones”) EAC.

sistemática permite concluir que los “gobiernos locales” son también “instituciones”. Y, en tercer lugar, el hecho de que contenga igualmente la regulación de las haciendas locales dentro del título dedicado a la financiación de la Generalitat²⁹. Ese mismo tipo de interpretación conduciría a entender que los gobiernos locales son parte de la Generalitat.

El quinto y último de los argumentos que permiten sostener que el Estatuto catalán ha llevado a cabo una interiorización institucional toma como base el reconocimiento de los derechos históricos de su art. 5. Según este precepto, en efecto, de los derechos históricos del pueblo catalán, de sus instituciones seculares y de la tradición jurídica catalana se deriva “el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat” en relación con, entre otras cosas, “el sistema institucional en que se organiza la Generalitat”. Pues bien, tomando como sustento esta afirmación estatutaria, podría esgrimirse que parte de esa “singularidad” de la Generalitat, en su vertiente “institucional”, es la consideración de las entidades locales catalanas como instituciones pertenecientes al sistema institucional de la Generalitat³⁰.

4.2.2. Significado de la interiorización institucional

La interiorización institucional, según lo dispuesto en el nuevo Estatuto catalán, se traduce en la integración de las entidades locales catalanas en el sistema institucional de la Generalitat (art. 2.3 EAC). Es preciso, pues, indagar acerca del significado de dicha integración. Labor que puede acometerse complementariamente desde una perspectiva tanto negativa como positiva.

(29) Capítulo III (“Las haciendas de los gobiernos locales”) del título VI (“De la financiación de la Generalitat”) EAC.

(30) Art. 5 EAC: “El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat con relación al derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat”.

4.2.2.1. *Interpretaciones constitucionalmente inviables*

Desde un punto de vista negativo, hay algunas interpretaciones que deben ser descartadas, por ser contrarias a la Constitución o, al menos, a lo dispuesto en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña.

A) La pérdida de la condición de entidad local o de su autonomía

De entrada, la pertenencia de las entidades locales al sistema institucional de la Generalitat no puede suponer la pérdida para ellas de su condición de entidad local ni tampoco la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida y garantizada. La interiorización autonómica, por tanto, no puede conllevar la desaparición de aquellos tipos de entidad local cuya existencia se garantice por la Constitución, ni tampoco su mantenimiento tan sólo en una dimensión o naturaleza distinta a la de ente local. Por otro lado, tampoco puede dar lugar a la eliminación de la autonomía local o bien a su menoscabo con vulneración del contenido mínimo constitucionalmente garantizado. Y todo ello por la sencilla razón de que la interpretación contraria no sería conforme con la Constitución. Hecho del que es consciente el legislador estatutario, que cierra el paso tajantemente a estos planteamientos desviados al establecer expresamente la cautela de que la integración de las “entidades locales” en el sistema institucional de la Generalitat debe hacerse “sin perjuicio de su autonomía” (art. 2.3 EAC). Queda claro, por tanto, que son “entidades locales” y, además, que conservan su autonomía.

El Tribunal Constitucional muy pronto cerró también la puerta a este tipo de interpretaciones. Así, en su ya citada STC 84/1982, de 23 de diciembre, después de afirmar el “carácter bifronte” del régimen local, añade que no es contradictorio con la naturaleza de los entes locales ser, además, elementos de la organización territorial de la comunidad autónoma, pero que por ello “no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la comunidad, aunque puedan cumplir también esta función”:

Algunas comunidades autónomas y, entre ellas, la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8 del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante Ley del Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (art. 5

del EAC). Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, asumen el maximum de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las comunidades autónomas. Este carácter bifronte, del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como “intracomunitario” o “extracomunitario” no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo art. 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en comunidades autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la comunidad, aunque puedan cumplir también esta función (FJ 4)³¹.

B) La absorción de las Administraciones locales por la Administración autonómica

También debe ser descartada aquella otra interpretación que entienda la interiorización como la absorción de las Administraciones locales por la Administración autonómica, de manera tal que quede ésta última como la única en el territorio autonómico. La lectura del Estatuto catalán ya proporciona prueba de ello. Es cierto que su art. 71.1 atribuye a la Administración de la Generalitat “la condición de administración ordinaria”, pero añade seguidamente que “sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local”.

La disposición adicional sexta EAC insiste en la calificación de la Administración de la Generalitat como “Administración ordinaria”. En esta ocasión, como “Administración ordinaria del Estado en Cataluña”³². Este precepto y, por conexión, el ya citado art. 71.1 EAC, fue-

(31) Las referencias de la Sentencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña deben entenderse hechas al Estatuto de 1979 (Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre).

(32) Disposición adicional sexta EAC: “La Generalitat será la Administración ordinaria

ron objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto catalán. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, no precisa con claridad el significado que deba darse a la expresión estatutaria “administración ordinaria”, pero concluye que, en cualquier caso, no puede suponer nunca la exclusión de la Administración periférica del Estado en Cataluña, ni tampoco que esta quede relegada a ser una administración “excepcional o marginal”:

La “condición de Administración ordinaria” de la Administración de la Generalitat que se recoge en el precepto estatutario, cualquiera que sea el significado que se confiera al término “Administración ordinaria”, bien el cuantitativo que expone el Abogado del Estado, bien el principalista que evoca la representación del Gobierno de la Generalitat, bien el más técnico de Administración que ejerce funciones ejecutivas del Estado en el territorio de la comunidad autónoma del que se hacen eco los letrados del Parlamento de Cataluña, en modo alguno supone, como por el contrario sostienen los recurrentes, la exclusión de la Administración periférica del Estado en Cataluña, ni que ésta perviva en el territorio de la comunidad autónoma como Administración excepcional o marginal (FJ 30).

4.2.2.2. Interpretaciones constitucionalmente posibles

Desde un punto de vista positivo, en cambio, son varios los sentidos posibles que puede darse a la interiorización autonómica. Adelantamos ya que no son excluyentes, sino que, antes al contrario, todos ellos resultan compatibles entre sí.

A) La configuración de las entidades locales como elementos de la organización territorial autonómica

La interiorización autonómica de las entidades locales puede entenderse en el sentido de que esas entidades son los elementos de la estructura territorial autonómica: la comunidad autónoma se organiza territorialmente a través de las entidades locales.

El argumento a favor de esta interpretación es el propio art. 2.3 EAC:

del Estado en Cataluña en la medida en que le sean transferidas, mediante los instrumentos que corresponda, las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña”.

“Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen integran también el sistema institucional de la Generalitat, *como entes en los que ésta se organiza territorialmente*, sin perjuicio de su autonomía”. Como puede observarse el artículo transcrito, en el inciso que hemos destacado en cursiva, ya vincula la integración de las entidades locales en el sistema institucional de la Generalitat con su consideración como elementos de su organización territorial: la integración se produce en tanto que son las piezas de la estructura territorial autonómica. Esta misma consideración aparece posteriormente en otros preceptos estatutarios, referida a los principales tipos de entes locales catalanes: los municipios y las veguerías³³.

Debe observarse que, en este punto, el Estatuto catalán no es original. Es denominador común a los otros nuevos Estatutos de Autonomía las afirmaciones de que la comunidad autónoma correspondiente se organiza territorialmente en entidades locales (eso sí, distintas en función de la comunidad)³⁴ y, además, que el municipio constituye la “entidad local básica” o bien la “entidad territorial básica” de la respectiva comunidad autónoma³⁵.

Y tampoco supone ninguna novedad en Cataluña. Efectivamente, el antiguo Estatuto de Autonomía catalán de 1979 recogía la misma idea: “La Generalitat de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supracomarcas” (art. 5.1 EAC de 1979). Al margen de que cambian los tipos de ente local tomados en consideración, dato que a nuestros efectos no resulta ahora relevante, lo cierto es que la vieja regulación estatutaria igualmente configuraba las entidades locales como elementos

(33) En concreto, en los arts. 83.1 y 86.1 EAC. Según el art. 83.1: “Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías”. Y según el art. 86.1: “El municipio es el ente local básico de la organización territorial de Cataluña (...)”.

(34) Andalucía: municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley (art. 89.1 EAA). Islas Baleares: islas y municipios (art. 8.1 EAIB). Aragón: municipios, comarcas y provincias (arts. 5 y 81.1EAAr). Y Castilla y León: municipios, provincias y demás entidades locales que con tal carácter puedan crearse conforme a la ley (art. 43.1 EACyL).

(35) Así, arts. 91.1 EAA, 75.1 EAIB, 82.1 EAAr y art. 44.1 EACyL.

de la estructura a través de la que se organizaba territorialmente la Generalitat. Configuración admitida pacíficamente y cuya constitucionalidad nadie se había planteado.

B) *La existencia de una relación preferente de las entidades locales con la comunidad autónoma*

La interiorización autonómica de las entidades locales puede también entenderse como la existencia de una mayor vinculación o vínculo más fuerte de estas entidades con la comunidad autónoma que no frente al Estado. Lo que presupone que no hay una relación exclusiva y excluyente con las instituciones autonómicas. Antes al contrario, aunque no tenga ese carácter de preferente, se admite que los entes locales puedan relacionarse directamente con el Estado.

Esta tesis interpretativa tampoco supone una novedad. El propio Tribunal Constitucional ya ha reconocido expresamente, en la STC 331/1993, de 12 de noviembre, la existencia de una “relación más natural e intensa” entre entidades locales e instituciones autonómicas: “Junto a la relación directa Estado-corporaciones locales, existe también una relación, *incluso más natural e intensa*, entre éstas y las propias comunidades autónomas” (FJ 3)³⁶.

El problema que aquí se plantea es la fijación del contenido de esa relación preferente o, si se prefiere decir de otra manera, la determinación del significado que deba tener esa preferencia. En el binomio poder-responsabilidad podemos encontrar una respuesta satisfactoria. Que duda cabe que el carácter preferente debe traducirse en la atribución de un mayor poder a la comunidad autónoma sobre las entidades locales, con el consiguiente paralelo detrimento del poder que correspondía al Estado. Incremento de poder que se vehiculará a través de la atribución de más competencias a la comunidad autónoma en la materia régimen local. Pero debe traducirse también, y como la otra cara de la misma moneda, en la asunción autonómica de

(36) La existencia de una relación “más natural e intensa” de los gobiernos locales con la comunidad autónoma correspondiente se reitera en el FJ 36 de la STC 31/2010, de 28 de junio.

una mayor responsabilidad sobre los entes locales. Responsabilidad que se concreta principalmente en el aseguramiento de su autonomía local³⁷. Sobre todo ello volveremos más adelante.

C) La atribución de mayores competencias a la comunidad autónoma sobre las entidades locales

Por último, la interiorización autonómica de las entidades locales puede entenderse como el reconocimiento de que a la comunidad autónoma le corresponderán ahora más competencias, en número e intensidad, sobre la materia régimen local. En la medida en que la interiorización convierte el régimen local en una materia doméstica, se hace posible una mayor atribución competencial.

Debe advertirse, sin embargo, que una mayor atribución de competencias a la comunidad autónoma no supone negar toda competencia al Estado sobre las entidades locales. Lo que sí conllevará necesariamente, en cambio, es una reducción de la competencia estatal en esta materia.

Esta forma de interpretar la interiorización institucional la hace equivaler a la interiorización competencial. En otras palabras, si únicamente se le atribuye este significado, ambas clases de interiorización quedarán identificadas. En este caso, la determinación del alcance de la primera modalidad nos remite a la fijación del sentido que deba darse a la segunda. Cuestión de la que pasamos a ocuparnos seguidamente.

4.3. La interiorización competencial en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña

Se ha afirmado, con un tono crítico en la mayoría de las ocasiones, que el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña ha llevado a cabo

(37) En este sentido, T. FONT I LLOVET, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 19 y 20. También de este mismo autor, es de interés la recopilación cronológica de trabajos publicada en la monografía *Gobierno local y estado autonómico*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

una interiorización competencial de la materia régimen local³⁸. Ahora bien siendo más precisos, lo que puede mantenerse es que efectivamente comporta un *mayor grado* de interiorización, en la medida en que atribuye *mayores* competencias a la Generalitat sobre los gobiernos locales. Lo que no supone la eliminación de toda competencia del Estado en esta materia.

Son dos las vías principales que directamente utiliza el nuevo Estatuto para realizar este incremento competencial de la Generalitat: la atribución de competencia exclusiva a la comunidad autónoma sobre la “organización territorial”, configurada como una materia competencial distinta del “régimen local” y, en segundo lugar, el aumento de la competencia de la comunidad autónoma sobre la materia “régimen local”³⁹.

(38) Sirva como ejemplo de estas críticas, en general, J. TUDELA ARANDA, *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters, 2009.

(39) Está claro que uno de los objetivos perseguidos por el nuevo Estatuto de Autonomía es conseguir un relevante incremento competencial autonómico en relación con los gobiernos locales catalanes. Para conseguirlo, se han empleado tanto técnicas generales (en el sentido de transversales a las distintas materias competenciales) como técnicas específicas del ámbito material local. Las principales – pero no únicas – de este segundo grupo son las que se exponen resumidamente en el texto. Dentro de las primeras, por su parte, cabe incluir las siguientes: la enumeración y definición estatutarias de la tipología de competencias autonómicas; la enumeración estatutaria de materias y, dentro de ellas, la inclusión de listados de submaterias; el empleo estatutario de la expresión “en todo caso”, u otras similares, en el encabezamiento de los listados de submaterias; y la no mención estatutaria expresa de títulos competenciales estatales. Sobre la constitucionalidad y el alcance de todas estas técnicas se ha pronunciado la STC 31/2010, de 28 de junio. No cabe duda de que, en conjunto, las interpretaciones realizadas por el Tribunal han frustrado grandemente las expectativas de los autores del texto estatutario. Un análisis más detenido sobre el empleo de estas técnicas y de la incidencia sobre ellas de la mencionada Sentencia, en A. GALÁN GALÁN y R. GRACIA RETORTILLO, *Incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los gobiernos locales*, en *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial de 2010, dedicado monográficamente al estudio de la STC 31/2010, consultable on line (www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes/especial%20estatut/documents%20especial%20estatut/pdfs/10_A_Galan_R_Gracia_regim%20local_vo_es.pdf).

4.3.1. *La separación estatutaria, como materias competenciales diferentes, de la organización territorial y del régimen local*

El art. 151 EAC recoge la materia competencial “organización territorial”, mientras que el art. 160.1 y 2 regula, como algo distinto, la materia competencial “régimen local”. Por lo demás, no se realiza una idéntica atribución competencial autonómica en ambos casos. Corresponde competencia exclusiva a la Generalitat sobre toda la materia “organización territorial” (art. 151 EAC)⁴⁰. En cambio, el contenido de la materia “régimen local” se divide. Sobre una parte (la más relevante sin duda, esto es, las submaterias enumeradas en el art. 160.1 EAC) la competencia atribuida es exclusiva⁴¹. Y se trata de una competencia compartida con el Estado en la parte restante (delimitada con un carácter residual en el art. 160.2 EAC)⁴².

Los autores del recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía afirman que esta operación se lleva a cabo mediante la se-

(40) Art. 151 EAC: “Corresponde a la Generalitat, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141 [garantía constitucional de la autonomía local], la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso: *a*) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña. *b*) La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales. *c*) El establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local”.

(41) Art. 160.1 EAC: “Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye: *a*) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales. *b*) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84 [competencias locales]. *c*) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos. *d*) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos. *e*) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales”.

(42) Art. 160.2 EAC: “Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1”.

gregación de una parte de la antigua materia “régimen local”, a la que ahora se dota de autonomía o sustantividad propia, como nueva materia competencial, bajo la denominación de “organización territorial”. La finalidad buscada, según se explica en el recurso, es lograr indebidamente un incremento competencial autonómico sobre el régimen local, al desgajar estatutariamente una porción de lo que sigue siendo materialmente régimen local y así darle el aspecto de una cuestión puramente doméstica e intracomunitaria, con desconocimiento de la competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE*.

La STC 31/2101, de 28 de junio, en su FJ 94, plantea expresamente esta cuestión, pero, sorprendentemente, no se pronuncia sobre ella. Al menos, no de manera expresa. De la lectura del fundamento jurídico indicado, sin embargo, se deduce la posición del Tribunal, que puede sintetizarse de la siguiente manera:

a) El Tribunal admite implícitamente que puedan ser materias competenciales distintas. Por la razón que, planteado concretamente el problema, no dice lo contrario: no declara la inconstitucionalidad de esta operación estatutaria.

b) El Tribunal aplica a esta nueva materia (“organización territorial”) las mismas reglas de distribución de competencias que son propias de la materia “régimen local”. A pesar del tenor literal del art. 151 EAC, la Sentencia considera plenamente aplicables las bases estatales *ex art. 149.1.18 CE*, así como las demás competencias estatales que pudieran estar concernidas (por ejemplo, sobre regulación electoral). En la práctica, por tanto, resulta frustrado el intento de conseguir un incremento competencial de la Generalitat por esta vía.

4.3.2. La distinción estatutaria de contenidos dentro de la materia régimen local

El incremento de competencias de la Generalitat sobre la materia “régimen local” se lleva a cabo distinguiendo el Estatuto dos grupos de submaterias y sometiéndolos a un diferente régimen competencial. Así, las submaterias recogidas en el art. 160.1 EAC – las más relevantes – son competencia exclusiva de la Generalitat, sin que aparezca mencionado ningún título competencial estatal. El resto de submaterias, recogidas residualmente en el art. 160.2 EAC, en cambio, son objeto de competencia compartida con el Estado.

Los autores del recurso de inconstitucionalidad impugnan el art. 160.1 EAC sosteniendo que, a través de él, se pretende impedir que el Estado pueda dictar las bases que le corresponden, en las submaterias enumeradas en dicho precepto, en ejercicio de su competencia sobre régimen local (149.1.18 CE).

La STC 31/2010, de 28 de junio, en cambio, afirma la constitucionalidad del precepto estatutario impugnado. Pero interpretado en el sentido de que el art. 160.1 EAC atribuye a la comunidad autónoma competencias exclusivas “impropias”, en tanto que no impide el ejercicio de la competencia básica estatal *ex* art. 149.1.18 CE. En otras palabras, la atribución competencial del art. 160.1 EAC, a pesar de su redacción y de la separación con el apartado 2 de ese mismo artículo, debe entenderse compatible con el mantenimiento por el Estado de su competencia básica sobre régimen local. Derivado directamente del art. 149.1.18 CE, la competencia estatal sobre régimen local alcanza a la totalidad de la materia “régimen local”. La consecuencia de ello, tal y como explicita el Tribunal Constitucional, es que se mantiene el carácter bifronte del régimen local en toda su extensión material y, por consiguiente, el Estado puede entablar relaciones directas con todos los entes locales catalanes.

5. Algunas consideraciones finales sobre la interiorización autonómica de los gobiernos locales

La discusión actual acerca de la interiorización de los gobiernos locales en las comunidades autónomas está rodeada de fuertes imprecisiones y de una gran confusión terminológica. Se trata de una cuestión que, en estos términos jurídicamente poco definidos, ha entrado en el debate político. La finalidad de este trabajo ha sido contribuir a clarificar el panorama, describiendo la situación realmente existente y proponiendo algunas líneas de reflexión. Es en este sentido que deben entenderse también las consideraciones finales que se formulan a continuación.

5.1. La terminología en torno a la interiorización

Los aspectos terminológicos, en nuestra opinión, tienen gran importancia en el debate español sobre la interiorización autonómica de

los gobiernos locales. En este punto, son de interés las siguientes observaciones:

a) Es necesario precisar el significado que se atribuye al término “interiorización” si se quieren evitar equívocos meramente terminológicos. No cabe que las partes en disputa lleguen a un acuerdo, por imposibilidad de entenderse, si en su discusión están utilizando una misma expresión con distintos significados. Buen ejemplo de ello es la lectura de los escritos de las partes recurrente y recurrida, así como de la propia STC 31/2010, de 28 de junio, dictada con motivo de la impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Conviene recordar aquí las reflexiones ya hechas acerca de la virtualidad de la distinción entre “interiorización institucional” e “interiorización competencial”, así como los sentidos constitucionalmente posibles que pueden tener dichas expresiones.

b) Debe advertirse que la utilización del término “interiorización”, para hacer referencia a la “regionalización” del régimen local, no es neutra, sino que habitualmente se acompaña de una carga peyorativa. Aunque no se explicita, con el empleo de esta expresión parece querer indicarse que los gobiernos locales pierden su propia sustantividad (entendida ésta como su condición de entidades locales o bien su autonomía local), quedando diluidos dentro del nivel de gobierno autonómico. A pesar de la denuncia de este hecho, y de los esfuerzos realizados por parte de la doctrina para proponer otras alternativas terminológicas, lo cierto es que su uso es hoy mayoritario y está fuertemente consolidado.

c) Si se dota a la interiorización de un significado exclusivo o, al menos, principalmente competencial, esto es, si se entiende que cuando se habla de interiorización de los gobiernos locales se hace referencia a su inclusión dentro del ámbito competencial de otro sujeto, hemos de concluir entonces que siempre existirá tal interiorización, puesto que siempre deberá atribuirse la competencia legislativa en materia local a un sujeto distinto a los propios entes locales, habida cuenta de que estos últimos carecen de potestad legislativa. Lo que sí cabe es que la atribución de esa competencia se haga en exclusiva a un solo sujeto (Estado o comunidad autónoma) o bien que sea compartida entre los dos (Estado y comunidad autónoma). En el primer

caso, estaremos ante una interiorización total de los gobiernos locales en el sujeto de que se trate, mientras que, en el segundo, se habrá producido una interiorización parcial en ambos sujetos. De lo dicho se deduce que, desde la perspectiva aquí expuesta, el debate no se centra realmente en la existencia o no de interiorización, sino en la forma o modalidad de llevarla a cabo.

d) En estrecha ligazón con la observación anterior, podemos afirmar que, junto a la interiorización “autonómica” existe también otra – complementaria – interiorización “estatal” de los gobiernos locales. Partimos de la base de que existe una competencia compartida sobre la materia régimen local, en los términos reiterados por el Tribunal Constitucional. Pues bien, si la atribución de competencias a la comunidad autónoma permite sostener la existencia de una interiorización (parcial) autonómica de los gobiernos locales, simultáneamente, el hecho de que el Estado tenga también competencias debe conducir a afirmar la concurrencia de otra interiorización (también parcial) estatal. En otras palabras, el “carácter bifronte” del régimen local, asentado por nuestro Tribunal Constitucional, conlleva necesariamente la coexistencia de dos interiorizaciones parciales, una autonómica y otra estatal. A esta idea puede reconducirse fácilmente la afirmación contenida en la STC 84/1982, de 23 de diciembre, según la cual el mencionado “carácter bifronte” hace imposible calificar de forma unívoca el régimen jurídico de las autonomías locales como “intra-comunitario” o “extracomunitario” (FJ 4). Pues bien, siendo esto así, llama la atención que el término “interiorización” solamente se utilice – habitualmente con la carga negativa antes indicada – en relación con las comunidades autónomas y no también respecto al Estado.

e) La interiorización, en su acepción competencial, es un fenómeno graduable. Como ha quedado dicho, este entendimiento de la interiorización admite gradación: cuanto mayores sean las competencias atribuidas a la comunidad autónoma sobre la materia local, mayor será el grado de interiorización autonómica de los gobiernos locales. En consecuencia, y dado el presupuesto de que esta interiorización autonómica no puede ser total, sino que necesariamente debe ser parcial, para respetar la atribución de competencias al Estado, la cuestión jurídica relevante consiste en determinar los márgenes admisibles en nuestro ordenamiento constitucional; en otras palabras, determinar el

grado máximo de interiorización autonómica constitucionalmente posible. Es en este punto en el que ha adquirido una gran importancia la STC 31/2010, de 28 de junio. Una vez fijado el margen de lo constitucionalmente posible, la concreción del grado de interiorización será ya el objeto de una decisión de naturaleza política.

5.2. Alcance de la interiorización: manifestaciones autonómicas

La principal manifestación de la interiorización autonómica es la atribución de un mayor grado de poder a la comunidad autónoma sobre sus gobiernos locales, traducido en un incremento, cuantitativo y, en su caso, también cualitativo, de las competencias que le corresponden sobre la materia local. Ahora bien, esta manifestación se acompaña de otras que, habitualmente ahora con base estatutaria expresa, son también de gran relevancia. Examinamos seguidamente algunas de ellas.

5.2.1. Atribución a la comunidad autónoma de la función de garantía de la autonomía local

Esta idea puede resumirse del modo siguiente: la atribución de un poder conlleva la atribución de la paralela responsabilidad y, por tanto, a la adquisición de un mayor poder corresponde la asunción de una también mayor responsabilidad. En lo que ahora nos interesa, esta idea supone que el incremento de competencias de la comunidad autónoma en materia local debe acompañarse de la asignación de un papel más protagonista en el ejercicio de la función de garantía de la autonomía local.

Dentro de la comunidad autónoma, el ejercicio de esta función de garantía corresponde principalmente al legislador autonómico. Para él, la garantía de la autonomía local debe sumar una nueva vertiente positiva a la tradicional negativa de que ya dispone. En efecto, para el parlamento autonómico, la autonomía local debe ser entendida no solamente como un límite a su actuación (sentido negativo de la garantía)⁴³, sino también como un mandato de hacerla efectiva (sentido

(43) Esta vertiente negativa y tradicional de la garantía de la autonomía local se recoge de manera expresa y reiterada en los nuevos estatutos de autonomía. Así, en el caso del

positivo de la garantía). Dicho de otra manera, la relación de la ley autonómica con la autonomía local no implica sólo su no vulneración, sino además la realización de todo aquello que sea necesario para asegurar su efectividad. La labor de garantía de la autonomía local, en definitiva, se traduce no sólo en un deber de abstención (un no hacer: vulneración de la autonomía local), sino también en un mandato positivo de actuación (un hacer: satisfacer las exigencias de dicha autonomía).

La idea expresada en el párrafo anterior obliga a matizar la doctrina mantenida hasta el momento por nuestro Tribunal Constitucional. Según su jurisprudencia, corresponde al Estado, a través del establecimiento de las bases en la materia régimen local, el ejercicio de la función de garantizar la autonomía local. Garantía estatal que se predica, precisamente, frente a la comunidad autónoma. Téngase presente que el respeto a las bases estatales es de obligado cumplimiento por todos los legisladores autonómicos. En consecuencia – y siempre según la construcción de la jurisprudencia constitucional – las bases son la garantía de la autonomía de los gobiernos locales. Se produce, de esta manera, una identificación entre bases estatales y garantía de la autonomía local. Ahora bien, la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía permite el replanteamiento de este estado de cosas. El incremento estatutario de las competencias – y, por consiguiente, de la responsabilidad – de la comunidad autónoma, permite afirmar que también le corresponderá a ella la función de garantía. Y decimos “también” y no “exclusivamente”, porque será ésta una función compartida con el Estado. En cualquier caso, este nuevo planteamiento debe contribuir a romper la imagen de una comunidad autónoma configurada como el “enemigo natural” de los gobiernos locales, enemigo del que deben protegerse mediante el recurso a la protección del Estado.

Hemos dicho que el ejercicio de la función de garantía de la autono-

Estatuto de Cataluña, por ejemplo, se reconoce y garantiza expresamente la autonomía municipal (art. 86.2 EAC), y en múltiples materias competenciales, incluida la materia régimen local (art. 160.1 EAC), la atribución de competencias a la Generalitat se hace con la salvedad de que debe respetarse en todo caso el principio de autonomía local.

mía local, dentro de la comunidad autónoma, corresponde principalmente al legislador autonómico. Pero no exclusivamente. En realidad, todas las instituciones autonómicas deben contribuir al adecuado ejercicio de dicha función. Sirva como ejemplo el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña. El art. 76.2 EAC incluye entre sus funciones dictaminar la adecuación a la autonomía local de los proyectos y proposiciones de ley y de los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno.

5.2.2. Mayor participación de los gobiernos locales en las instituciones de nivel autonómico

La mayor interiorización autonómica de los gobiernos locales debe suponer una intensificación de la participación de estos últimos en las instituciones de nivel autonómico. Si los entes locales son ahora considerados parte integrante del “sistema institucional” autonómico (art. 2.3 EAC), parece obligado derivar de ello un incremento de esas vías de participación. La articulación de las relaciones entre las instituciones integrantes, a través de la previsión de mecanismos de participación, parece consustancial a la idea misma de “sistema”. Y lo cierto es que los nuevos estatutos de autonomía, y especialmente el de Cataluña, han previsto de modo expreso nuevos cauces participativos.

De entrada, y como gran novedad en el ordenamiento catalán y español, el art. 85 EAC crea el Consejo de Gobiernos Locales, configurado a imagen y semejanza del *Consiglio delle Autonomie Locali* italiano. Se trata de un órgano de representación de los entes locales (concretamente: de los municipios y de las veguerías) “en las instituciones de la Generalitat”. El propio artículo estatutario citado concreta esa participación en los procedimientos normativos autonómicos (leyes, reglamentos y planes) en los casos de iniciativas normativas que afectan de forma específica a las administraciones locales⁴⁴.

(44) Art. 85 EAC: “El Consejo de Gobiernos Locales es el órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat. El Consejo debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las administraciones locales y la tramitación de planes y normas reglamentarias

Como segunda novedad, se ha dado participación a los gobiernos locales catalanes en las designación de los miembros del Consejo de Garantías Estatutarias. Esta institución, que tiene atribuida, como hemos visto, la función de dictaminar la adecuación a la autonomía local de las iniciativas normativas autonómicas con rango de ley (art. 76.2 EAC), está formada por juristas de reconocida competencia, designados dos terceras partes a propuesta del parlamento autonómico y el tercio restante a propuesta del gobierno autonómico (art. 77.1 EAC). Pues bien, la ley dictada en desarrollo de esta institución, a saber, la Ley catalana 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, en su art. 3.3 prevé que uno de los tres miembros que debe designar el Gobierno, debe serlo necesariamente entre los candidatos contenidos en una terna propuesta por el Consejo de Gobiernos Locales.

5.2.3. Establecimiento de una regulación autonómica común de todas las administraciones situadas en la comunidad autónoma

La integración de los entes locales dentro del “sistema institucional” de la Generalitat (art. 2.3 EAC) sirve de apoyo para que el legislador autonómico catalán haya dictado una regulación unitaria para todas las administraciones públicas de Cataluña, incluidas, pues, tanto la administración autonómica como todas las locales. En definitiva, se trata de regular el mínimo común denominador de todas las administraciones que forman parte de ese único sistema institucional.

de carácter idéntico. Una ley del Parlamento regula la composición, la organización y las funciones del Consejo de Gobiernos Locales”. La ley a la que se remite este artículo ya ha sido aprobada: se trata de la Ley catalana 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales. Sobre esta institución pueden consultarse las siguientes obras de M. VILALTA REIXACH, *Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos Locales*, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 2, 2006, pp. 225-261; *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Madrid, Iustel, 2007; y *El refuerzo de la autonomía local mediante la participación de los entes locales en los procedimientos normativos autonómicos (Balance de los nuevos estatutos de autonomía)*, en *Anuario del Gobierno Local 2008. Gobierno local y desarrollo estatutario* (dirs. T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN), Barcelona, Instituto de Derecho Público-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pp. 141-166.

El art. 159.1 EAC atribuye a la Generalitat la competencia sobre la materia “régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas catalanas”⁴⁵. En ejercicio de esta competencia, el Parlamento de Cataluña ha aprobado la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas Catalanas. La noción de “administraciones públicas catalanas”, que aparece ya en la rúbrica del mencionado art. 159 EAC, se precisa en el art. 3 de la Ley 26/2010. De su lectura queda claro que dentro de este concepto se incluyen tanto la Administración de la Generalitat como todas las administraciones locales de Cataluña⁴⁶.

El establecimiento, por el legislador catalán, de una regulación autonómica común de todas las administraciones situadas en la comunidad autónoma, con excepción, claro está, de la administración periférica del Estado, supone una interesante novedad. Si bien, no es del todo original. En efecto, con bastante anterioridad, en la Comunidad Autónoma de Canarias se aprobó la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias⁴⁷. El objeto de esta ley, como su título ya indica, es el establecimiento del régimen jurídico de las “administraciones públicas de Canarias”, conjunto formado por la administración autonómica, las administraciones insulares (cabildos) y el resto de administraciones locales (art. 1 de la Ley canaria).

(45) El art. 159.1 EAC atribuye a la comunidad autónoma competencia exclusiva sobre esta materia, aunque añade seguidamente que dicha atribución debe entenderse hecha “en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución”, es decir, sin perjuicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de todas las administraciones públicas. Por lo demás, el apartado 5 de ese mismo art. 159 EAC advierte que la Generalitat debe ejercer esta competencia “respetando el principio de autonomía local”.

(46) La noción de “administraciones públicas de Cataluña” es una especie de metaconcepto, sin que haya quedado claro, a día de hoy, si con esta construcción jurídica se persigue crear un sistema de administraciones o bien reconducir la pluralidad de administraciones coexistentes a una única. En nuestra opinión, la primera de estas opciones es la que mejor encaja con la idea de “sistema institucional” del art. 2 EAC. En todo caso, y como hemos dejado constancia en la nota anterior, el art. 159.5 EAC exige que la regulación que se dicte en relación con esas “administraciones públicas de Cataluña” respete, en todo caso, el principio de autonomía local. De este modo se elimina la tentación de llevar a cabo operaciones de centralización autonómica.

(47) Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

5.3. Interiorización y diversidad

Admitido que la interiorización competencial es graduable, afirmamos ahora que es posible la diversidad en el grado de interiorización. Diversidad que puede predicarse en un doble sentido:

a) De entrada, la diversidad es posible desde la perspectiva de la comunidad autónoma, esto es, del sujeto que interioriza. El grado de interiorización de los gobiernos locales no solamente puede variar, sino que de hecho varía notablemente, tras la aprobación de los nuevos estatutos, de una comunidad autónoma a otra. Como ha quedado indicado, y a pesar del recorte operado por la STC 31/2010, de 28 de junio, el Estatuto de Autonomía de Cataluña tiene la voluntad de colocarse en la vanguardia del proceso de interiorización autonómica.

b) En segundo lugar, la diversidad es también posible desde el punto de vista de los gobiernos locales, es decir, de los sujetos interiorizados. Aunque no es esta una aseveración tan pacífica como la anterior, el grado de interiorización también puede variar en función del tipo de entidad local de que se trate. En este sentido, a nuestro juicio, no deben tratarse por igual todos los entes locales: es preciso distinguir los que son de existencia constitucionalmente necesaria (municipio, provincia e isla) de aquellos otros constitucionalmente potestativos. De este modo, puede llegar a admitirse un mayor grado de interiorización de estos últimos en la comunidad autónoma correspondiente.

Devolution in the United Kingdom: a case of perpetual metamorphosis

Peter Leyland

Abstract

Il processo di devolution, avviato ormai da un decennio dal governo Blair, è ancora in una fase di transizione. Questo articolo indaga le ragioni di questa riforma e gli effetti che essa ha avuto nelle varie parti del Regno Unito. In primo luogo, vi è una discussione circa l'impatto asimmetrico della devolution sulle convenzioni costituzionali dell'Inghilterra e sul ruolo del Parlamento di Westminster. Per quanto attiene alla Scozia, invece, ad essere oggetto di discussione è l'assetto finanziario così come delineato dalle raccomandazioni della Commissione Calman, che a breve dovranno essere attuate da parte del governo. Il terzo aspetto dibattuto riguarda l'incremento dei poteri legislativi dell'assemblea del Galles ed i suoi effetti. Infine, ci si sofferma sull'impatto istituzionale della devolution in Irlanda del Nord e sulla evoluzione in risposta ai cambiamenti in atto sul piano politico.

1. Introduction

The introduction of devolution in the UK was a major constitutional departure which has fundamentally changed the constitutional landscape but devolution was never part of a grand constitutional design, rather, in each case a form of devolved government was tailored to meet local conditions in response to political pressures which were felt at the moment of its conception. Reviewing the situation after more than a decade we find that not only have the political conditions been transformed with the election of a Conservative/Liberal Democrat coalition government at Westminster but also the ground rules of devolution itself have already been modified or are facing extensive revision. Moreover, the economic environment has also been transformed. The government has announced cuts in public expenditure

which go beyond anything experienced in recent times¹. Against this background this article touches on the debate over the funding of devolution. Evidently, these cutbacks will affect future allocations to Scotland, Wales and Northern Ireland under existing arrangements but it is of particular current significance that the Cameron/Clegg government has already committed itself to implementing the recommendations of the Calman report which promises to change the financial parameters of funding north of the border. Turning to Wales, it will be apparent that the institutional structure and legislative potential were modified by the *Government of Wales Act 2006* in the light of the practical difficulties faced by the Assembly after its launch back in 1999. Now there appears to be discernible trend to convergence as a referendum is to be held in March 2011 in Wales to decide whether the Assembly should be given full law making powers comparable to those granted to the Scottish Parliament and the Northern Ireland Assembly. In order to deal with the conflicting political pressures which led to many years of conflict a complex system of devolution was devised for Northern Ireland but once again it will be evident that further modifications have been necessary in response to a changing political narrative. This discussion begins with a brief assessment of the constitutional impact of devolution on England. Although there is no sign of any consensus over how to address the English question we will see that devolution has distorted the role of the English Parliament as well as calling into question the distribution of political representation in the United Kingdom.

2. *The English Question*

In terms of overall constitutional design the most striking characteristic of devolution is its asymmetry. This asymmetry is evident in the sense that each of the devolved systems is distinct in its overall conception, but it is most apparent because England by far the most

(1) According to government figures over 4 years the budget allocation for Scotland is expected to be reduced by 10.6%, the budget in Wales will be reduced by 11.4% and in Northern Ireland by 10.7%.

populous part of the United Kingdom² was entirely omitted from the devolution equation. No equivalent nationwide layer of regional or devolved government was proposed to coincide with devolution but nevertheless devolution has exerted a significant influence on the workings of the Westminster system as well as prompting calls for further constitutional reform. The so-called “West Lothian question” has been recognised since the conception of devolution. In essence, establishing a Scottish Parliament, and to a lesser extent a Northern Ireland Assembly and a Welsh Assembly, plays havoc with the notion of representative government in the United Kingdom. Furthermore, Westminster MPs representing English, Northern Irish and Welsh constituencies no longer vote on devolved matters which now become the responsibility of devolved bodies, but Scottish, Northern Irish and Welsh MPs at Westminster retain the right to vote on all bills coming before the Westminster Parliament, including those concerning domestic policy for England. Further still, by the transfer of many domestic functions to the Scottish, Welsh and Northern Irish executives Scottish, Northern Irish and Welsh Westminster MPs have a greatly reduced role to play in relation to their constituents. The obvious line of accountability for the devolved areas of domestic affairs is through their representatives in Edinburgh, Belfast or Cardiff³. Bogdanor points out: “Westminster, therefore, is no longer a Parliament for the domestic and non-domestic affairs of the whole of the UK. It has been transformed into a parliament for England, a federal parliament for Scotland and Northern Ireland, and a parliament for primary legislation for Wales. Westminster has become, it might be suggested, a quasi-federal parliament”⁴. Regarding Westminster as a

(2) England (51.4), Scotland (5.1), Wales (2.9), Northern Ireland (1.75), Office of National Statistics 2008.

(3) The significance of Westminster legislation over devolved matters requires Westminster's Scottish MP's to continue to be the guardians of Scottish interests. See A. PAGE and A. BATEY, *Scotland's Other Parliament: Westminster Legislation about Devolved Matters in Scotland since Devolution*, in *Public Law*, 2002, pp. 501-524, at p. 522.

(4) V. BOGDANOR, *The West Lothian Questions*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 63, No. 1, 2010, pp. 156-172, 156.

quasi-federal Parliament might be putting it rather too strongly especially given the fact that for as long as sovereignty is retained it is possible, in theory at least, for the Westminster Parliament to take back the powers it has given away.

What is undeniable however, is that this asymmetry raises further questions which when answered, will result in further change⁵. To date, there has been no strong English backlash to devolution and there are few advocates of an English Parliament with equivalent status to the Scottish Parliament, which in any event would be a very expensive option⁶. The introduction of a balanced confederation as part of a new codified constitution is not in immediate prospect. Furthermore, the proposals by the Labour Government for regional assemblies were decisively rejected at the first hurdle in the referendum held in the North East of England⁷. An alternative approach to this problem seeks to tackle the voting rights of Westminster MPs⁸. The proposal which is much less radical than resorting to an English Parliament or to some form of regional government for England, would be to introduce a new political convention or implement new procedures and rules within Parliament which would prevent Scottish and Northern Irish Westminster MPs⁹ from voting on legislation not applying in Scotland and Northern Ireland¹⁰. It should be pointed out that any attempt to restrict the voting rights of Scottish, Welsh and Northern Irish MPs at Westminster would be politically controversial,

(5) For a more detailed evaluation of the options see R. HAZELL, *Conclusion: What are the answers to the English Question*, in R. HAZELL (ed.), *The English Question*, Manchester, Manchester University Press, 2006.

(6) The case against an English Parliament is set out in more detail in P. LEYLAND, *Post Devolution: Crystallising the Future for Regional Government in England*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 56, No. 4, Winter 2005, pp. 435-462, 445.

(7) P. LEYLAND, 2005, p. 453ff.

(8) See M. RUSSELL and G. LODGE, *The government of England by Westminster*, in R. HAZELL (ed.), *The English Question*, Manchester, Manchester University Press, 2006.

(9) The same rule presumably applying to Welsh MPs assuming that the Welsh Assembly gains law making powers following the 2011 referendum.

(10) See M. KEATING, *The UK as a post-sovereign polity*, in M. O'NEILL (ed.), *Devolution and British Politics*, Harlow, Longman, 2004, p. 323.

as Labour traditionally relies heavily on the votes of MPs in Scotland and Wales where its support is concentrated while Conservative support is strongest in England¹¹. A further problem in introducing any restrictive rule over the way legislation is considered by MPs as it passes through Parliament concerns the technical difficulties in drafting legislation with this consideration in mind. For example, where there are mixed clauses some of which only apply to particular parts of the UK¹². The 2010 Conservative party manifesto included a pledge to introduce “English votes for English laws”¹³ but after the general election the ruling Conservative Liberal Democrat coalition has announced its intention to set up a Commission to consider the West Lothian question, including the related issue of the voting rights of Westminster MPs¹⁴. The government elected in May 2010 has proposals to promote localism in England by making local government more autonomous. On 20 October 2010 the controversial spending review announced a 26% reduction in local government revenue funding over four years, but at the same time the government is ending ring fencing of revenue grants to allow greater flexibility in transferring funds between different budget heads¹⁵. In sum, it would appear that in the short to medium term there will be no serious attempt to address the West Lothian question. The present government has no plans for a radical scheme of English devolution. It is mainly concerned to reduce public expenditure but at sub national level it will grant local government more freedom in how it allocates spending between the various services it performs.

(11) RUSSELL and LODGE, 2006, p. 84ff.

(12) For more detailed discussion see B. HADFIELD, *Devolution, Westminster and the English Question*, in *Public Law*, 2005, pp. 286-305, at p. 301.

(13) See Conservative Party Manifesto 2010, p. 84. William Hague, Michael Howard and David Cameron, when leader of the opposition, supported this idea.

(14) See the Conservative Lib-dem agreement reached after the 2010 election.

(15) See e.g., *Council cuts are a confidence trick, Let people power local services*, in *The Guardian*, Friday 22 October, 2010. <http://www.communities.gov.uk/corporate/about/howwework/corporatereports/reportsaccounts/sr2010/>

3. *Scotland*

Scotland was granted the strongest form of devolved government reflecting the high degree of political support for devolution. Scottish devolution is based on a single chamber Scottish Parliament (SP) of 129 elected members with full law making powers over devolved functions¹⁶. The Parliament being elected for a 4 year term¹⁷. Following an election to the SP a government is formed after Parliament has nominated a First Minister. In turn, the First Minister is empowered to appoint ministers from Members of the Scottish Parliament (MSPs) to form a Scottish Executive (now called the Scottish Government). The executive group of ministers is roughly equivalent to the Cabinet (under the Westminster system) and the ministerial appointments are made subject to Royal approval¹⁸. The SP and Government were given responsibility for many aspects of Scotland's domestic policy¹⁹ but at the same time there are particular functions reserved for Westminster²⁰. The Scottish Government is the administrative organ which took over most of the powers of the Scottish Office²¹, and it is responsible for the implementation of policy in Scotland. The SP also exercises an oversight function by way "subject" committees which shadow the main Scottish departments²². The law making power of

(16) *Scotland Act 1998*, s. 6. The *Scotland Act* is herein after referred to as the SA. There is additional member system of election explained in the section on Wales.

(17) SA s. 2 an election can be called prematurely in certain circumstances.

(18) See SA s. 47.

(19) Functions conferred on the Scottish Parliament and Executive include: education, law, courts, prisons, judicial appointments, economic development, agriculture, fisheries, local government, the environment, housing, passenger and road transport, forestry and the arts. Matters reserved for Westminster are listed in some detail in the SA, schedule 5.

(20) See *Scotland Act 1998*, s. 29 and schedule 4. This includes: education, law, courts, prisons, judicial appointments, economic development, agriculture, fisheries, local government, the environment, housing, passenger and road transport, forestry and the arts.

(21) Prior to devolution the Secretary of State for Scotland was the Cabinet minister with executive responsibility for Scotland.

(22) For a discussion of the SPs law making role see A. PAGE, *A Parliament that is Different? Law Making in the Scottish Parliament*, in R. HAZELL (ed.), *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter, Imprint Academic, 2005.

the SP although described as primary legislation is unlike primary legislation of the Westminster Parliament. This legislative power is strictly limited to matters under the scope of its competence, reflecting the concern of the Westminster Parliament to retain its legal sovereignty²³. In essence, Scottish devolution introduced a locally elected Parliament and the functions previously performed by the Scottish Office were assigned to the Scottish Government. This gave Scotland improved mechanisms of accountability that involve an increased level of political participation and representation²⁴.

4. *The Path to Financial Autonomy?*

In Scotland the most important change on the horizon concerns the financing of devolution. The lack of any built-in correlation between tax and spend has been frequently presented as a fundamental weakness of devolution in general, and Scottish devolution in particular²⁵. The First Minister has recently stated that: "We need to move from financial and economic policy that vitally affects Scotland, being decided outside Scotland, to a position where such key decisions are taken in Scotland, for the benefit of the Scottish economy"²⁶. Given the extent of the powers conferred on the Scottish Parliament this almost complete lack of autonomy is a particularly serious issue in relation to Scotland²⁷. It is argued here that what is desirable in terms of finance depends not only upon the nature of the devolved government in

(23) See *Scotland Act 1998*, section 29(2)(b); G. GEE, *Devolution and the Courts*, in R. HAZELL and R. RAWLINGS (eds.), *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter, Imprint Academic, 2005.

(24) An impressive feature in Scotland and Wales is the proportion of women in the Scottish Parliament and the Welsh Assembly.

(25) P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 198.

(26) A. SALMOND, *Choosing Scotland's Future*, Edinburgh Lecture, 12 January 2010.

(27) The Calman Commission which was set up to review the provisions of the *Scotland Act 1998* made recommendations for changing the financial provisions in order to provide greater accountability. The Holtham Commission was established by the Welsh Assembly Government to consider alternative funding mechanism for Wales. See *Funding devolved government in Wales: Barnett and Beyond*, July 2009.

place but that the financial basis requires as near to a consensus as possible on the system employed whatever that system is. It might be suggested that perhaps one can think of the relationship between England and Scotland in terms of a form of arranged marriage. The couple enter into devolution after negotiating the terms and if the parameters are changed, whether or not by the dominant partner, it may increase the potential for endless disputation and eventually divorce. In an important sense the much maligned Barnett formula might be regarded as the magic ingredient of devolution which has prevented anything like this happening so far.

Before discussing proposals for reform in the UK it is important to understand how the Barnett formula works²⁸. The formula sets out a *ratio* by which the total spending is fixed in relation to England²⁹. An overall budget is made available annually by the Westminster Parliament in each departmental field and the “Barnett formula” has determined the allocations for the increase or decrease in expenditure according to a *ratio* calculated on relative population size. In its original form, for every £85 on English services, Scotland received £10, Wales £5 and Northern Ireland £2.75³⁰. The formula relates the levels of spending by the Westminster Parliament to the amounts made available to Scotland, Wales and Northern Ireland. In effect, it guarantees an amount reflecting a proportion of the spending allocated to England. For example, at the time when devolution was introduced in 1998 for every £100 of spending per head in England, £132 was spent in Scot-

(28) D. BELL and A. CHRISTIE, *Finance: Paying the Piper, Calling the Tune*, in A. TRENCH *The Dynamics of Devolution: The State of the Nations 2005*, Exeter, Imprint Academic, 2005, p. 162ff.

(29) There have been changes to the Barnett formula. Until 1985 the formula was applied in real terms with figures rolling forward from one year to another with an in-built allowance for inflation. Post-1985 expenditure changes were allocated in nominal terms only. In 1992 the formula was revised to reflect the population figures given in the 1991 Census. In 1997 the government introduced an annual revision of the Barnett population weighting based on the latest population estimates for England, Scotland and Wales.

(30) See House of Commons Research Paper 98/8, *The Barnett Formula*, January 1998.

land³¹. The formula is sensitive to changes in population. This variable is present because of the way the *per capita* expenditure is calculated. For example, when it first came to be applied the Barnett formula allocated 10/85ths of the increases in comparable English provision to the Scotland program. The formula relates not to the total provision, but only to the increases (or decreases) in allocations made in successive Public Expenditure Surveys. These are now termed Spending Reviews (SRs). The relatively higher expenditure in Scotland per head of population comes not from the formula, but from the then existing expenditure levels when the block and formula arrangements were first established³². Following the UK Comprehensive Spending review announced on 20 October 2010 the amount allocated to Scotland under the formula between 2011-12 and 2014-15 is set to diminish by 10.6% as a *ratio* of the reduced spending allocated in England³³. The *Scotland Act* allows the Scottish Parliament to pass a resolution to vary the income tax in Scotland by up to 3p in the pound³⁴. However, these tax raising powers have never been used. This is for obvious political reasons, a party offering to tax more heavily, even if this was to increase the services on offer, would be likely to lose popularity and support at the ballot box, and besides, there was no imperative to pursue this course for as long as the Barnett formula ensured that Scotland received relatively generous funding. Continuing with the same financial arrangements concealed the impact both in regard to the rest of the UK and in regard to Scotland. Until recently the effects of devolution³⁵ were barely noticed South of the border³⁵. "One of the

(31) N. KAY, *The Scottish Parliament and the Barnett Formula*, in *Fraser of Allander Institute Quarterly Economic Commentary*, 24, 1, 1998, pp. 22-48.

(32) For example, under the formula for 2007-2008 Scotland received £5,676, Northern Ireland £5,684 and Wales £5,050 while for England the amount will have been fixed at £4,523 per capita.

(33) <http://www.scottish.parliament.uk/business/research/subject/EcoFin.htm>.

(34) SA 1998, Part IV.

(35) D. McCrone, *Conundrums and Contradictions: What Scotland wants*, in C. Jeffery and J. Mitchell, *The Scottish Parliament 1999-2009: The First Decade*, Hansard Society, 2010, p. 111.

most striking features of the early years of the post 1997 devolution arrangements was the lack of public controversy over financial matters. Behind-the-scenes haggling among bureaucrats and politicians did not erupt into political warfare³⁶. A comparison might be made with “fiscal federalism” in Italy which appears to be fundamentally divisive and is likely to have precisely the opposite effect³⁷. The Barnett formula provided a method of making funding allocations that were in line with previous practice. Furthermore, after the introduction of devolution it worked in harness with another distinctive characteristic of devolution, namely, the degree of flexibility granted to the Scottish government in the way it can choose to divide up the cake between the functions that fall under its responsibility³⁸. A relatively generous allocation has provided scope for policy divergence without funding shortfalls and drastic cutbacks in other areas. At the inception of devolution both parties, in the form of the Westminster government and the Scottish government, agreed to carry on with their existing arrangements. After all as Professor McLean points out: “Defenders of the *status quo* may fairly say that Barnett was the deal on which the Scots and Welsh were invited to vote: they voted for devolution on the assumption that Barnett would continue; and therefore it should”³⁹. However, in terms of this relationship the arranged marriage has reached a stage where the original financial terms have been subject to review. The three major national parties going into the May 2010 General Election mentioned support for changes in the Calman Commission, presumably including the replacement of Barnett by a needs

(36) A. KING, *The British Constitution*, Oxford, Oxford, University Press, 2007, p. 197.

(37) P. LEYLAND, “Fiscal Federalism” and Reforming the Financial Parameters of Devolution: Italy and the UK Compared, in *Percorsi costituzionali*, a. II, 2009, pp. 239-249.

(38) The Treasury has confirmed that the devolved executives will continue to be free to allocate funding including between capital and resource budgets in line with their priorities. Funding the Scottish Parliament, National Assembly of Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy, HM Treasury, 6th ed., October 2010, at para. 2.20.

(39) I. McLEAN, *What’s Wrong with the British Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 171.

based formula⁴⁰. It is interesting that only the Scottish National Party (SNP) who do not support the union accepted the continuance of Barnett. The SNP stated that they would press for the fair application of the Barnett formula⁴¹, which given its fundamental deficiencies seems surprising. Incidentally, the SNP is a party whose policies demand high levels of spending on social policies etc. so it needs high levels of funding in order to meet its obligations.

The Calman Commission which was established by the Scottish Parliament and UK government to review devolution ten years after its introduction has recommended the abolition of variable income tax and its replacement with a new Scottish rate of income tax. This would be reduced by 10p in the pound, but a new needs based block grant allocation from Westminster would be reduced accordingly. The needs based block grant would be determined by a new UK Funding Commission operating at arms length from the treasury. In addition, Scottish Ministers would be given additional borrowing powers and the Scottish Parliament would have the power to introduce new taxes applying in Scotland but only with the consent of the Westminster Parliament⁴². Would the implementation of the Calman proposals mean the end of consensus? Any failure to reach agreement on a revised basis for allocating funding and for local tax raising is likely to lead to serious disputes between the administrations and, metaphorically, the marriage going on the rocks.

In regard to new forms of locally raised funding Professor Muscatelli's report shows that each option has its strengths and weaknesses and these are carefully evaluated. For example, different rates of excise

(40) The Conservative Manifesto 2010, Invitation to Join the Government of Britain, Strengthen the Union, p. 83; Labour Party Manifesto 2010, A Future For All, p. 5; Liberal Democrat Manifesto 2010, A Change that works for you, p. 92.

(41) The SNP argues for a new independent appeal process so that we move away from the current position where the UK is judge and jury in any disputes between the devolved governments and Whitehall. That would stop the Treasury from subverting the Barnett formula. *Elect a Champion. The Scottish National Party Manifesto 2010* advocates "fiscal autonomy for Scotland", see p. 11.

(42) *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, Final Report – June 2009, Recommendation 3.1-3.7.

duty would create incentives for tax avoidance⁴³. Devolving corporation tax has been advocated on the grounds that it might be used to promote a more competitive environment in Scotland⁴⁴ but this might have detrimental consequences for the remainder of the UK and the tax might not raise sufficient revenue. Moreover, corporation tax is not paid by ordinary citizens so it does not address the relationship between tax and spend. The question is also whether the alternatives are viable in terms of the scale of revenue raising. The scope for changing the level of VAT is constrained by EU law⁴⁵. The report notes that “the existing tax instruments most suitable for devolving are those based on relatively immobile factors – that is to say the tax base is fixed. This means potential candidates would be stamp duty on property sales (but not equity transactions), landfill tax, air passenger duty and aggregates levy. However, the yield of such taxes is modest – combined they are estimated to contribute around 2% of the total of tax receipts in Scotland”⁴⁶. They may be deemed suitable but such taxes will not provide sufficient revenue.

It seems that an important issue which is in danger of being seriously underplayed is the fairness of any tax regime. The report refers to additional implementation costs of extending Scottish Variable Rate to the higher rate of income tax and that this category of tax payer would be able to minimise their liability⁴⁷. As a progressive tax a form of income tax can be vigorously defended on the grounds that higher earners pay more and a progressive element could equally be built into a revised system of National Insurance Contributions. A clear relationship can be established between higher rates of income tax and higher levels of services and this translates easily into the political arena. Parties promising more public welfare would be required to raise the tax while other parties not believing in high profile govern-

(43) Evidence from the Independent Expert Group to the Commission on Scottish Devolution, 2009, para. 5.3.

(44) *Ibid.*, para. 6.3.

(45) *Ibid.*, para. 7.5.

(46) *Ibid.*, para. 7.6.

(47) *Ibid.*, para. 10.2.

ment could promise reductions in taxation but at a price in terms of health, education, housing etc.

But the rub here concerns another crucial assumption which has been guaranteed by the continuance of Barnett funding, namely, existing UK wide provision of services have been taken as a given. The existence of such services has been regarded as a baseline, a minimum that has been taken for granted, with the surplus that Barnett delivered allowing for more generous provisions North of the border. As Keating points out: "Scotland's financial settlement is unusual in international comparison, since it combines a transfer of accounting of the whole of the Executive's spending with complete freedom of allocation"⁴⁸. Exactly the same point applies to Wales and Northern Ireland. In other words, where a devolved administration does decide to pursue a policy which differs from that followed or approved of by Westminster, they cannot be financially constrained from doing so.

However, Professor Bogdanor has explained that under different circumstances devolution has the potential to undermine the fundamentals of the Welfare State. He points out that: "Devolution allows the non-English parts of the Kingdom to develop their own distinctive priorities in public policy. But the Welfare state was founded on the principle that the needs of the citizen should be determined not locally, but by central government, which alone could balance the requirements of different parts of the Kingdom, and the needs of those living in different parts of the Kingdom"⁴⁹. To take one prominent example, in regard to providing residential care for the elderly, the Scottish Parliament has decided to provide a general entitlement to such care which goes considerably beyond that available in the remainder of the United Kingdom⁵⁰. The problems would arguably be much greater if the decision had been to cut back on such services so that they were less generous than those in the remainder of the UK.

(48) M. KEATING, *Policy Convergence and Policy Divergence in Scotland under Devolution*, in *Regional Studies*, Vol. 39.4, June 2005, pp. 453-463, 459.

(49) V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2009, p. 111.

(50) See, for example, A. BOWES and D. BELL, *Free Personal Care for Older People in Scotland: Issues and Implications*, in *Social Policy and Society*, 2007, 6, 3, pp. 435-445.

A fundamental assumption which has underpinned the welfare state from its inception is the recognition of a uniform base level of consistency in service provision applying to areas such as health, pensions and other social benefits. This is now reinforced by the *Human Rights Act 1998* which applies to all parts of the United Kingdom and which makes the European Convention on Human Rights enforceable under domestic law⁵¹. Although the convention does not cover social and economic rights as such, it could be maintained that citizens convention rights had been breached in one of the devolved parts of the United Kingdom on grounds of deprivation of the right to life or discrimination if citizens were denied access to such basic provisions⁵². Unless the needs based replacement for Barnett accepts a relatively generous baseline of funding there are several dangers. The first is that Westminster progressively legislates to ring fence categories of funding, and in doing so, restricts the scope of devolved government to pursue distinctive policy in accordance with local preferences. The second is that it raises the spectre of a regular haggle on the annual determination of block grant funding allocation from the Treasury. One way to avoid haggling is to establish an independent arbiter to perform the task. The example of the Australian Commonwealth Grants Commission was cited as an independent expert body⁵³. It advises the federal Government in Australia with terms of reference framed by the Commonwealth Treasurer after consultation with the states and the territories. Crucial to that operation is the fact that its impartiality is accepted by the states and the territories and the fact that the commission's advice has always been accepted by the federal Government without any hesitation. We will have to see how future legislation designs such a body and whether it can secure its independent status but it will have many controversial factors to weigh in

(51) P. CRAIG, *Administrative Law*, 6th edn., London, Sweet and Maxwell, 2008, p. 614.

(52) See e.g. *R. (Rogers) v Swindon NHS Primary Care Trust* [2006] 89 BMLR 211.

(53) First Evidence from the Independent Expert Group to the Commission on Scottish Devolution, Part 3: Some experiences from around the World, November 2008, p. 31ff.

making its recommendations. How much weight will be given to the relative wealth of Scotland, Wales and Northern Ireland? How much account will be taken of the previous approach under Barnett and pre-Barnett? What allowance is made for Scotland's climate and geography? To what extent should the special health needs of Scotland be taken into account? etc.

Although devolution fell short of the objective of some nationalists it was designed to satisfy the aspirations of most of the Scottish electorate. There is no doubt that Scottish devolution has been accepted as a permanent fixture by all the major political parties in Scotland and in England. Moreover, the devolution arrangements have provided considerable scope for policy divergence as we will see in the next section. Nevertheless, the political climate has been changeable. By the time of the 2007 elections for the Scottish Parliament Labour had lost their ascendancy as the party in power only to be replaced by a minority Scottish Nationalist government committed to holding a referendum on Scottish independence in face of co-ordinated opposition from the other parties. The tide of support for independence has ebbed and flowed since 2007 as the economic climate has changed. For example, North Sea oil revenues which the nationalists have long argued belonged to Scotland are now very much in decline. Also, the Republic of Ireland when its economy was riding high had been singled out by prominent nationalists as a model for an independent Scotland within the EU, but the collapse of the Irish economy has exposed the potential weakness of an independent Scotland. This weakness was underlined when the British Treasury bailed out the banks including the Royal Bank of Scotland⁵⁴. The recession appeared to have brought home uncomfortable economic factors⁵⁵. On the other hand since the May 2010 general election and the subsequent announcement of cuts to the Scottish budget the level of support for Scottish independence has increased but there is still a comfortable majority in favour of the union. More than two thirds of the Scottish electorate believe the Scottish Parliament should have more powers.

(54) *UK banks receive £37bn bail-out*, BBC, 13 October 2008.

(55) *850bn: official cost of the bank bailout*, in *The Independent*, 4 December 2009.

5. *Wales: Evolving towards a uniform UK model?*

Although Wales has a strong cultural tradition and a living language widely spoken in parts of the country there was much less public support for devolution in 1998. Only just over 50% voted yes in the referendum required to trigger its introduction. The story in Wales has been one of consolidation and development. Wales began in 1999 with the most limited form of devolution which had many obvious structural affinities with local government⁵⁶ but we will see that there has been a trend towards convergence of types between the form of devolution in Wales and Scotland. The *Government of Wales Act 1998* established a single chamber Assembly for Wales, consisting of 60 members which is elected every four years by a combination of simple majority and additional member system⁵⁷. Following an election the Assembly Members elect a First Secretary who in turn appoints the other Assembly Secretaries forming the Welsh government (cabinet of ministers)⁵⁸. These cabinet members have the equivalent of departmental responsibility for their given policy areas but whereas the Scottish Parliament is granted general competence, subject to the reserved matters under the *Scotland Act*, in the case of Wales powers are conferred in respect of particular areas of policy⁵⁹. A major difference in comparison with Scotland and Northern Ireland was the distinct form of government, in the sense that the Assembly was originally only a body corporate or a collective repository of functions. There was no separate executive. "At the core of the Assembly, government

(56) For a compelling study of the parameters of Welsh devolution see: R. RAWLINGS, *Delineating Wales: Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution*, Cardiff, University of Wales Press, 2003.

(57) GWA ss. 3-7.

(58) GWA s. 53(1) and (2).

(59) The principal matters devolved are: agriculture, forestry, fisheries and food, environmental and cultural matters, economic and industrial development, education and training, health, housing, local government, social services, sport and tourism, town and country planning, transport, water and flood defences and the Welsh language. The Assembly and executive are also responsible for many Welsh quangos (non-departmental governmental organisations, funded and appointed by government e.g., Welsh Health authorities, Welsh Tourist Board).

structure [took] on a hybrid character. The development reflect[ed] the competing claims of a cabinet model versus a committee or classical local government model of administration”⁶⁰. This meant that all functions were legally vested in the Assembly with power then delegated to the First Secretary and then to the other Assembly secretaries responsible for implementing policy. Even before any formal changes were considered a distinction had emerged between the legislative assembly and the Welsh Assembly government. Without any statutory authority by 2002 assembly secretaries were called ministers and the *de facto* executive was referred to as the “Welsh Assembly Government”. Following the recommendations of the Richard Commission this change was officially sanctioned under part 2 of the *Government of Wales Act 2006*. A strong executive in Wales has been identified as part of the legacy arising from this institutional feature⁶¹.

The devolved administration took on the functions previously in the hands of the Welsh Office, the Whitehall department for Wales. The Welsh form of executive devolution involves the horizontal division of powers between primary and secondary law making which included “the specific enumeration of the powers devolved, statute by statute”⁶². The Welsh Assembly is required to form policy and take decisions in its particular areas of responsibility, and through its subject committees it is responsible for executive scrutiny.

The second major difference at its inception was that the Welsh Assembly unlike the Scottish Parliament and Northern Ireland Assembly was not granted the power to pass legislation in its own right. The fact that Welsh bills had to take their place in the queue before being shepherded through the Westminster Parliament by the Welsh Secretary was regarded as serious drawback⁶³. Otherwise, the Welsh

(60) R. RAWLINGS, 2003, p. 7.

(61) A. TRENCH, *Wales and the Westminster Model*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 63, No. 1, 2010, pp. 117-133, 124.

(62) R. RAWLINGS, 2003, p. 5.

(63) R. RAWLINGS, *Law Making in a Virtual Parliament: The Welsh Experience*, in R. HAZELL and R. RAWLINGS (eds.), *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter, Imprint Academic, 2005.

Assembly only had the power to pass secondary legislation⁶⁴. The Richard Commission was set up in 2002 not only to look into the status of the Welsh Assembly government already mentioned and the electoral arrangements in Wales but it also considered the question of the lack of any direct legislative powers⁶⁵. There had been almost immediate calls after devolution to give the Welsh Assembly the power to pass laws.

Following the publication of the Richard Commission report the Labour Party promised to: “develop democratic devolution by creating a stronger [Welsh] assembly with enhanced legislative powers”. Under section 93 of the *Government of Wales Act 2006* the Assembly were granted powers to pass a form of law known as a “Measure of the National Assembly of Wales”. These “measures” are enacted by first receiving scrutiny and approval by the Assembly, and then the measure is referred to the Westminster Parliament for approval by resolution of each House before being recommended as a new form of Order in Council⁶⁶. In effect, this new procedure created a special form of delegated legislation which potentially could be vetoed at Westminster. However, in practice, the new procedure overcame the problem of securing the passage of legislation required for Wales through the Westminster Parliament. Previously, Welsh bills had to take their place in the queue and then they were shepherded through Parliament by the Secretary of State for Wales⁶⁷. In another sense these measures to enhance the law making capacity of the Welsh As-

(64) GWA 1998, ss. 64-68. These powers might be compared to those available to local authorities.

(65) *Report of the Richard Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales* (March 2004). The Commission also recommended that the membership of the Welsh Assembly should expand from 60 to 80 members and that it should be elected by single transferable vote (STV) rather than the present additional member system.

(66) GWA 2006, s. 94. Orders in Council are usually secondary legislation issued under powers in a parent act and they are often used for transferring powers and responsibilities.

(67) R. RAWLINGS, *Law Making in a Virtual Parliament: The Welsh Experience*, in R. HAZELL and R. RAWLINGS (eds.), *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter, Imprint Academic, 2005.

sembly⁶⁸ have a wider incidental impact as there is now distinctively “English” legislation introduced before the Westminster Parliament⁶⁹. While the introduction of Measures of the National Assembly of Wales circumvent the logjam at Westminster they might be regarded as a stop gap pending the grant of full legislative powers⁷⁰. Indeed, it was recognised that these revised arrangements could prove problematic if there is a strong conflict of wills between the Welsh Assembly and the government at Westminster. This would be more likely to occur if Labour retained its strength in the Assembly but a Conservative or Conservative/Libdem government were to be elected at Westminster. In such circumstances the veto powers could be exercised to reign back the Welsh Assembly or the Secretary of State could use powers granted under the 2006 Act to refuse with reasons to lay the measure before Parliament. The revised arrangements for Welsh legislation have not been tested since the May 2010 general election which resulted in a change of government. In fact, the Conservative Libdem Government have promoted the holding of a referendum to grant full legislative powers to the Assembly, if carried, this would render this entire procedure redundant. The Welsh electorate will be asked on March 3 2011: “Do you want the Assembly now to be able to make laws on all matters in the 20 subject areas it has powers for?” From the standpoint of constitutional design, if the answer is in the affirmative and the Welsh Assembly acquires the right to make laws, the Welsh form of devolution will have evolved to closely resemble its Scottish counterpart.

6. *Northern Ireland*

The form of devolution in Northern Ireland is fundamentally different to the systems in Scotland and Wales. The *Northern Ireland Act 1998* (NIA) was designed to restore devolved government after nearly

(68) See *Better Governance for Wales*, Cm. 6582, 2005.

(69) R. RAWLINGS, *Hastening Slowly: The Next Phase of Welsh Devolution*, in *Public Law*, 2005, pp. 824-852, 841.

(70) GWA 2006, s. 103 makes provision for the holding of a referendum before full legislative powers are granted under ss. 107-116.

thirty years of violent conflict⁷¹. It resulted from protracted negotiations between the main political parties which led to the Good Friday Agreement in 1998. Before discussing the reasons for the initial difficulties with devolution in NI it will be helpful to sketch out the key features of the system.

Northern Ireland has a directly elected Northern Ireland Assembly consisting of 108 members elected every four years⁷². These members are elected by Single Transferable Vote (STV) from 18 six-member constituencies. The Assembly is given competence to exercise legislative authority⁷³ over those matters falling under the responsibility of the shared office of First and Deputy First Minister and the ten Northern Ireland Government Departments⁷⁴ (with the possibility of taking on responsibility for other matters as detailed elsewhere in the Good Friday Agreement). The Presiding Officer of the Assembly examines proposed legislation to ensure it falls within the legislative scope of the Assembly. Legislation passed by the Assembly requires the Royal Assent⁷⁵ and the NIA further provides that this law making power should not affect the sovereignty of the UK Parliament⁷⁶.

The NIA created a unique system of compulsory power sharing at every level of decision-making to ensure joint participation by both communities in the processes of government. The point being that: "All of the institutional arrangements are based on principles of cross

(71) C. McCrudden, *Northern Ireland, The Belfast Agreement and the British Constitution*, in J. Jowell and D. Oliver (eds.), *The Changing Constitution*, 5th ed., Oxford, Oxford University Press, 2005.

(72) See *Northern Ireland (Elections) Act 1998*, s. 1 and *Northern Ireland Act 1998*, Part II.

(73) See G. Anthony and J. Morison, *Here, There and (Maybe) Here Again: The Story of Law Making for Post-1998 Northern Ireland*, in R. Hazell and R. Rawlings (eds.), *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter, Imprint Academic, 2005.

(74) The NI departments are: Agriculture and Rural Development, Culture, Arts and Leisure, Education, Employment and Learning, Environment, Enterprise Trade and Investment, Finance and Personnel, Health, Social Services and Public Safety, Regional Development and Social Development.

(75) NIA s. 5(2).

(76) NIA s. 5(6).

community support. Thus there is no single person who is head of government in Northern Ireland. A bicephalous head of government ‘the First Minister’ and ‘Deputy First Minister’ takes charge of a multi-party executive⁷⁷. Under the revised arrangement following the St Andrews Agreement in 2006 the nominating officer of the largest political designation nominates a person as First Minister while the nominating officer of the second largest political designation nominates a person to hold office as Deputy First Minister⁷⁸. A method of proportional representation determines the allocation of ministerial posts and other positions⁷⁹. Furthermore, the notion of power sharing is carried on into the decision making process itself. Key decisions have to be taken on a cross community basis. In the sense that for a decision to be approved there has to be a majority for the measure among unionists and nationalists⁸⁰. Any agreement would have to be founded upon satisfying basic demands of the conflicting factions. Changes to these basic elements would then only be possible with the consent of each community.

As well as establishing a system of devolved government, the main objective in Northern Ireland was to accommodate the deep-seated political differences between unionist and republican communities. Specialist watchdog bodies were designed to oversee the wider process of reconciliation. In particular, a Northern Ireland Human Rights Commission was set up under s.68 of the NIA to promote awareness of the importance of human rights in Northern Ireland. At the same

(77) N. BURROWS, *Devolution*, London, Sweet and Maxwell, 2000, p. 86. The single transferable vote method works as follows: Quota = total votes cast in a constituency, divided by the number of seats, plus one. Any candidate reaching the quota is elected and surplus votes from any candidates exceeding the quota are redistributed to other candidates until all the seats are filled.

(78) See *Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006*, s. 20.

(79) See *Northern Ireland Act 1998*, ss. 18 and 19.

(80) In order to achieve a proportional weighting between the two communities all elected members regardless of party must be designated Nationalists, Unionists or other. For parallel consent, there must be consent of more than 50% in each of these designated categories. Alternatively there can be a “weighted majority” of more than 60% which must include 40% of designated Unionists and 40% of designated Nationalists.

time, the Equality Commission for Northern Ireland was established under s.73 of the NIA as an independent public body responsible for the elimination of discrimination, and also for promoting good relations between different racial groups.

In order to accommodate Nationalist aspirations for a united Ireland the system of government is linked to that of the Irish Republic. To satisfy Unionists fears that the union could be severed without consent there are links with the United Kingdom. The North-South Ministerial Council brings together members of the executive of the Northern Ireland Assembly and representatives of the Irish government for the purposes of co-operation on issues of common interest. The British-Irish Council is a body to consider broader mutual interests with the UK. It consists of representatives from the Scottish Parliament, Welsh Assembly, Channel Isles and Isle of Man. Furthermore, to satisfy nationalist aspirations the need for on-going consent to remain part of the UK is built into the devolution legislation⁸¹.

7. The St Andrews Agreement and the resumption of devolution

This extremely complex form of devolution in NI was specially conceived over a period of painstaking negotiations to bring peace and reconciliation but the framework outlined, in itself, was not sufficient. In order to reach a political agreement on the institutional features of devolution based on power sharing and at the same time get the show up and running, the controversial question of disarmament of paramilitary elements and policing in Northern Ireland was set to one side as a separate process to be realised in stages. In consequence, the new arrangements were plagued with difficulties. In particular, during the first period (1999-2002) lack of progress with the disarmament process led to delays, and later repeated breakdowns in the operation of devolved government itself. On each occasion that the NIA was suspended responsibility for government reverted to the Northern Ireland Office⁸². The point that needs stressing is that the implanta-

(81) *Northern Ireland Act 1998*, s. 1.

(82) The Assembly was suspended in February 2000, August and September 2001 and from October 2002 until May 2007.

tion of devolution was being attempted as the political backdrop was itself shifting on both sides of the sectarian divide. The original agreement in 1998 was between moderate unionism mainly represented by factions of the Ulster Unionist Party led by David Trimble who served as first minister for the initial period. At this stage some Ulster Unionists members and all of the more extreme Democratic Unionist Party under the leadership of Ian Paisley refused to participate in the politics of devolved government. On the other side of the sectarian divide, the significant breakthrough in the lead up to the Good Friday agreement had been the indefinite ceasefire from the IRA. This was followed by a permanent commitment to the peace process by Sinn Fein, the political wing of the IRA, but the Social Democratic and Labour Party (SDLP) which represented moderate republicanism was the largest party (in the 1999 elections). For as long as the Ulster Unionists were split and the DUP remained hostile to devolution the prospect for the successful functioning of the devolved bodies was remote because of the lack of broad based political support on the unionist side. In subsequent NIA elections in 2003 and 2007 support increased significantly for the DUP and Sinn Fein, the more extreme Unionist and Nationalist Parties. This was at the expense of support for the more moderate Ulster Unionists and SDLP⁸³. The survival of devolution, in this form at least, now depended on resolving the outstanding issues of disarmament of the paramilitaries and the devolution of policing.

In 2005 the decommissioning issue was finally resolved. The Independent International Commission on Decommissioning reported that the IRA had put all of its arms beyond use. The last remaining obstacle concerned the future of policing in Northern Ireland. But now the changes in the political complexion of the Assembly meant that all the main parties were involved in the negotiations which led to the St Andrews agreement. The success or failure ultimately depended on the parties on both poles of the political divide, namely, the DUP under leader Ian Paisley, and Sinn Fein under leaders Gerry Adams

(83) The result of the 2007 election: DUP 36, Sinn Fein 27, Ulster Unionist 17, SDLP 16, Alliance 7, Green 1, Independent 4.

and Martin McGuinness being prepared to work in tandem when the Assembly resumed service. The St Andrews agreement reached in October 2006 set out a timetable for the restoration of devolved government which was subsequently put into statutory form⁸⁴. This included agreement for the distribution of ministerial portfolios following elections in March 2007. Before the show was put back on the road the Sinn Fein membership had been consulted and voted to support local policing in Northern Ireland and the DUP executive had agreed to share power with Sinn Fein. From the moment of restoration the Assembly in its revised form has functioned effectively. Wilford has pointed out that: “With the re-devolving of Powers in May 2007 a fresh opportunity was created for its politicians to demonstrate that devolution could be a process rather than a series of fitful events ... 23 Executive Bills have received the Royal Assent and a further nine were at various stages of the legislative process when the Assembly rose for the summer recess in July 2009. In addition, the statutory committees had published a total of 27 reports, tabled four motions for debate, submitted 39 responses to their associated departments on various aspects of policy, examined almost 600 statutory rules and were engaged in a wide range of self-selected inquiries”⁸⁵. Although the Assembly was relaunched in May 2007 the details of policing in Northern Ireland were not fully resolved until March 2010. It was at this point that the Assembly passed the *Department of Justice Act* (Northern Ireland 2010) which set up a new Department of Justice responsible for policing, prisons and courts in Northern Ireland⁸⁶. To secure agreement for this last symbolic hand over the controversial Justice ministerial portfolio was granted to David Ford of the non-sectarian Alliance Party.

(84) See *Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006*, Part 1.

(85) R. WILFORD, *Northern Ireland: The Politics of Constraint*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 63, No. 1, 2010, pp. 134-155, 135 and 151.

(86) See *Northern Ireland Act 1998* (Devolution of Policing and Justice Functions) Order 2010.

8. *Conclusion*

This selective discussion demonstrates the dynamism and flexibility of the UK constitution⁸⁷. During the first decade of its operation devolution was modified significantly on a pragmatic basis to improve the workability of institutions such as the Welsh Assembly and to continue the peaceful resolution of the political situation in Northern Ireland. Glancing forward, if the Calman proposals are implemented the further significant changes in prospect will seek to correct, in part at least, the lack of accountability built into the financing of devolution by introducing a substantial amount of revenue raising at devolved level in Scotland. Moreover, an altogether different change, the conferral of law making powers to the Welsh Assembly would greatly reduce the asymmetry between the three devolved systems. Otherwise, there is no sign of any further move towards a federal constitution. The introduction of some form of devolution for England would be needed for the West Lothian issue to be addressed. Finally, viewed from a different perspective it might be observed that the essential principle of the UK constitution remains intact. The Westminster parliament has maintained its sovereignty. The fact that it has retained the capacity to continually revise devolution in response to changing circumstances might be regarded as *the* crucial element in ensuring its innovation and its durability.

(87) There are other constitutional developments which relate to devolution. For example, the introduction of a Supreme Court for the United Kingdom under the *Constitutional Reform Act 2005* which is granted the jurisdiction for devolution issues previously in the hands of the Judicial Committee of the Privy Council.

Le problematiche prospettive del regionalismo italiano

Luciano Vandelli

Abstract

Il contributo costituisce una sorta di postfazione ad un numero della Rivista che tocca con ampiezza i nodi della quarantennale esperienza delle Regioni; riprendendo con personali osservazioni e commenti i contenuti dei vari interventi, dal divario Nord-Sud al ruolo delle Regioni nel sistema locale, dagli strumenti di collaborazione al riparto delle competenze, dal senso del federalismo fiscale alle prospettive di decentramento della giustizia amministrativa.

1. All'indomani del compimento dei loro quarant'anni, le Regioni italiane si presentano ancora in cerca di una fisionomia definita.

Certo, sono assai lontane da quei livelli di amministrazione periferica dello Stato cui pensavano Cavour, Farini e Minghetti, con i loro governatori rappresentanti del governo centrale e da questo delegati; ma sono altrettanto distanti dal ruolo sostanziale che svolgono Stati membri o *Laender* nei sistemi federali.

In realtà, la regionalizzazione italiana non poteva non risentire delle particolarissime peculiarità che contrassegnano la storia del nostro paese, dal divario Nord-Sud alla presenza di un sistema di governo territoriale profondamente radicato nella rete dei Comuni.

Sul primo aspetto, le stesse ricerche e analisi svolte in anni recenti e, da ultimo, in occasione del Centocinquantesimo dell'Unità d'Italia hanno evidenziato come tuttora persistano radicali diversità di interpretazione, tra chi delinea un Mezzogiorno già in ampio ritardo all'epoca dell'unificazione, rispetto ai livelli di sviluppo raggiunti dal Centro-Nord, e chi, all'opposto, sottolinea elementi che segnalerebbero situazioni per vari profili avanzate di un Meridione che sarebbe stato depauperato (se non addirittura "rapinato") da uno Stato dominato

dagli interessi settentrionali e decisamente orientato a concentrare in ambito settentrionale risorse e investimenti in servizi e infrastrutture¹.

Dall'altro lato, la regionalizzazione è calata, in Italia, su un sistema territoriale connotato da tradizioni locali antiche e particolarmente robuste, presentandosi non tanto quale fattore di sua complessiva trasformazione, quanto livello ulteriore in un sistema che rimaneva sostanzialmente immutato; livello ulteriore, tendenzialmente portato più a competere che non a sostenere e a coordinare i governi locali. Così, già dalle prime fasi, l'esperienza regionale si è presentata alquanto diversa da quelle aspettative di "Regioni enti di governo", "Regioni per innovare la politica", "Regioni per un nuovo modo di amministrare", "Regioni per la programmazione"; aspettative che sembravano profondamente deluse da una realtà accusata di riprodurre troppo fedelmente i moduli consueti della politica nazionale e delle organizzazioni ministeriali.

Ed anche formule come "ente ad amministrazione indiretta necessaria" o – per usare parole della Corte costituzionale² – "centro di propulsione e coordinamento delle autonomie locali" si sono presentate come aspirazioni ideali, mentre le Regioni, con i loro enti e organismi dipendenti, andavano configurandosi come ulteriori livelli di amministrazione; mentre gli stessi enti locali si mostravano assai refrattari ad essere "immedesimati" nell'ordinamento regionale, puntando piuttosto sul mantenimento di robusti canali di collegamento diretto con lo Stato.

2. Se dalle origini, dunque, i caratteri del sistema regionale – secondo uno schema binario in rapporto a quello delle autonomie locali – sembrano connotare in termini peculiari il regionalismo italiano, non stupiscono i delicati equilibri e le difficoltà incontrate, nell'attua-

(1) Cfr., nel quadro di una bibliografia particolarmente ampia, V. DANIELE, P. MALANIMA, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in *Rivista di politica economica*, 2007, n. 3-4.

(2) Sent. 343/1991.

zione, da concezioni innovative quali quelle che ispirarono le leggi Bassanini, prima, e la riforma del titolo V, poi.

In definitiva, il disegno così delineato si basava su cinque elementi fondamentali: *a*) la riserva allo Stato di discipline e interventi unificanti (materie esclusive, particolarmente “trasversali”; principi fondamentali nelle materie concorrenti; poteri sostitutivi); *b*) la valorizzazione della potestà legislativa (generale) riconosciuta alle Regioni; *c*) la sussidiarietà amministrativa primariamente incentrata su Comuni ed enti locali; *d*) un sistema finanziario basato sull’autonomia di ciascun ente, per un verso, e sulla solidarietà perequativa, per l’altro; *e*) la leale collaborazione tra i livelli di governo.

Cinque elementi i cui bilanciamenti e le cui connessioni si presentano tuttora in attesa di una solida definizione.

3. È precisamente in questa fase, in questo contesto ed in questa prospettiva che si collocano le analisi e le riflessioni sviluppate in questo numero di *Istituzioni del federalismo*. Che aprono una nuova serie della *Rivista* toccando con franca lucidità i nodi della regionalizzazione italiana.

A partire dall’ampia e suggestiva ricostruzione tracciata da Gianluca Gardini, che, tra l’altro, rileva vari limiti nella situazione attuale: dalla perdurante tendenza dello Stato a porsi come diretto interlocutore e garante delle autonomie locali (piuttosto che come garante dei principi e dei diritti) all’insuccesso delle politiche per l’associazionismo comunale; dal fallimento del ruolo della Regione di propulsione delle autonomie locali alla dilatazione dell’amministrazione regionale.

In realtà, non pare dubbio che ancora oggi – trascorsi ormai nove anni da quando la riforma del titolo V ha rafforzato i poteri legislativi regionali e ridefinito i caratteri e gli strumenti dell’autonomia locale – la relazione tra Regione e governo locale stenti a trovare equilibri e sinergie ben funzionanti; con il rischio che il livello regionale sia percepito, per certi versi, come debordante e centralizzatore o, per altri (ma in termini non necessariamente incompatibili), troppo debole per contrastare frammentazioni e localismi. Così, in relazione ai temi coinvolti dall’adeguamento dell’ordinamento locale e, particolarmente, dalla “Carta delle autonomie”, intersecati a quelli della

semplificazione del governo locale, si presenta tuttora incerto il ruolo che può essere svolto dalle Regioni, in una prospettiva che tenda a chiarire e distinguere i compiti e le responsabilità di ciascun livello, a dare adeguate istituzioni alle aree metropolitane, a ripensare ruolo e assetti delle Province, a riorganizzare i Comuni minori e ridisegnare le forme di governo dei territori montani, a sfrondare la selva di soggetti settoriali, a coordinare e perequare le risorse secondo un disegno di “federalismo fiscale” sostenibile e solidale.

4. Prospettiva, quest’ultima, di grande respiro e innovazione, come i tempi richiedono; in cui alle Regioni si richiede di esercitare il ruolo di baricentro di un intero sistema, di quell’“efficiente sistema delle autonomie locali” che sin dal 1990 il legislatore – affidando ad esse compiti di allocazione delle funzioni in relazione agli interessi comunali e provinciali – poneva “al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile” (legge 142, art. 3, comma 3).

Eppure, anche a vent’anni di distanza dalla riforma dell’ordinamento locale, dopo una serie importante di interventi che hanno profondamente inciso sull’ordinamento e sullo stesso contesto costituzionale, rimane del tutto giustificato domandarsi – come fa il saggio di Stefano Civitarese – se davvero un sistema di questo tipo esista. O se, all’opposto, le Regioni non si trovino tuttora in una situazione di marginalità rispetto a dinamiche che oggettivamente tollerano, consentono, favoriscono una solida rete di connessioni dirette tra enti locali e Stato. Certo, pur nelle interpretazioni più riduttive, non sembrano in dubbio i compiti regionali in materia di conferimento di funzioni amministrative, di regolazione delle forme associative, di disciplina degli strumenti di coordinamento tra livelli di governo; ma l’insieme di queste funzioni – e l’esercizio che, nell’esperienza, ne hanno fatto le Regioni – non sembra idoneo non solo a configurare uno di quei modelli di federalismo a centralità regionale nettamente prevalenti nella panoramica comparata, ma neppure a delineare un sistema “bifronte” chiaramente bilanciato, in cui le autonomie locali si trovino a far riferimento all’ordinamento statale, per un verso, a quello regionale, per l’altro, secondo un disegno netto e funzionale.

D’altronde, neppure il federalismo fiscale, nell’attuazione che va defi-

nendosi, sembra riflettere quel disegno “a cascata” che pure si è potuto desumere dall’impianto degli artt. 117 e 119 della Costituzione. Così, anche sotto questo profilo, il disegno rimane abbozzato con tratti ancora incerti.

5. In questo complesso assetto, in bilico tra accentramenti statali, neo-centralismi regionali, frammentazioni localistiche, imprescindibili divengono gli elementi di coordinamento. Che tuttora, nonostante i decenni trascorsi da quando si è avviato l’antico e ricorrente dibattito sul “Senato federale”, si identificano essenzialmente con il sistema delle Conferenze. Un sistema che – come dimostra la incisiva ricostruzione di Claudia Tubertini – ha assunto un rilievo fondamentale, ben al di là della assenza di ogni previsione in Costituzione e della scarsa visibilità nei media.

Certo, ad incentivare lo sviluppo di importanza di questi particolarissimi organismi ha svolto un ruolo consistente la giurisprudenza costituzionale, fortemente impegnata dapprima nel trovare un radicamento costituzionale al principio di leale collaborazione, sostenendone la valenza generale, ben al di là dello specifico riferimento introdotto nell’art. 120 dalla riforma del titolo V; poi, nel pretenderne il rispetto in un’ampia varietà di ipotesi in cui competenze e interessi statali e regionali si intersecano, censurando i casi in cui il legislatore, a fronte di queste interferenze, non abbia previsto adeguati passaggi procedurali e strumenti di condivisione, a partire da intese sempre più simili ad accordi. Ma il rafforzamento del ruolo strategico delle Conferenze, e l’influenza che esse hanno esercitato nella definizione delle politiche statali, certamente sono sostenuti da motivi che trascendono vincoli di tipo giuridico-costituzionale, assumendo pregnanti valenze sul piano sostanziale e politico.

Del resto, questo consolidamento del ruolo delle Conferenze si riflette con crescente evidenza negli atteggiamenti della dottrina; che sempre più raramente manifesta posizioni tendenti ad affidare le prospettive di rappresentanza regionale nell’ordinamento statale alle (sole) ipotesi di trasformazione di un ramo del Parlamento, mentre sempre più diffusi sono gli orientamenti volti a mantenere comunque il ruolo delle Conferenze, anche in presenza di una ipotetica trasformazione in

senso federale del Parlamento, o addirittura in alternativa a questa. Così, le prospettive di riordino e di razionalizzazione del sistema delle Conferenze si presentano sempre più rilevanti; e sempre più rilevante si presenta la ricerca di soluzioni adeguate e sostenibili, cercando un realistico equilibrio tra esigenze di cambiamento (bene evidenziate dai suggerimenti prospettati da Tubertini) e vincoli non eludibili.

D'altronde, in un contesto contrassegnato da una progressiva emarginazione dei partiti e del Parlamento stesso nella concreta definizione delle scelte legislative, e dal fallimento del tentativo di introdurre una partecipazione regionale (e locale) nel processo legislativo tramite un ripensamento del ruolo e della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, adottare una pragmatica prospettiva che in sostanza considera più funzionale e realistico rinunciare a riformare gli assetti del Parlamento e punta, invece, precisamente su un rafforzamento del ruolo della Conferenza, propone ulteriori versanti problematici, a partire dal rischio di determinare nuovi fattori di indebolimento delle assemblee legislative. Il cui ruolo, dunque, dovrebbe essere profondamente innovato, in una prospettiva di sostanzioso riequilibrio nei confronti di quello assunto dagli esecutivi.

6. In ogni caso, il ripensamento e il rafforzamento della funzione della cooperazione e, in particolare, delle Conferenze, non possono essere assunti come la panacea per i mali di frantumazione, confusione e conflittualità di cui il sistema soffre. Certo, anche chi – come il sottoscritto – aveva colto con particolare interesse i dati riportati in anni recenti dalla Relazione presentata dal presidente della Corte costituzionale, con un calo delle controversie tra Stato e Regioni che pareva annunciare un progressivo assestamento dell'ordinamento, deve ora prendere atto di una nuova recrudescenza che sembra configurare la conflittualità come una patologia grave e ormai endemica del sistema.

In realtà, le incertezze sulla delimitazione delle materie e l'intricato intreccio tra discipline regionali e interventi statali, sorretti da un'ampia gamma di titoli costituzionali (competenze "trasversali", principi fondamentali, norme generali, ecc.), continuano a generare una produzione legislativa debordante e variamente sovrapposta tra fonti dei

vari livelli; finendo per espandere in termini anomali – come sottolinea Francesco Bilancia – il ruolo della Corte costituzionale, sovraccaricandola di responsabilità delicate e non raramente improprie.

In questo complesso quadro di competenze legislative risulta dubbia la capacità delle Regioni di innovare sostanzialmente l'ordinamento, cogliendo le specifiche esigenze dei propri territori; mentre si rischia di oscillare tra pretenziosi annunci (come sono spesso le norme programmatiche contenute negli statuti, o le propagandate chiusure nei confronti di non residenti, dai lavoratori agli aspiranti a concorsi pubblici) e prassi legislative ancora eccessivamente riduttive.

7. Per vari profili, dunque, si lamentano risultati deludenti. È stato così – secondo l'analisi di Andrea Morrone – per la stagione degli statuti, non molto diversi, dopo la riforma costituzionale, da quelli vecchi; o per la successiva stagione della differenziazione, basata sulle forme e condizioni di particolare autonomia previste dall'art. 116, terzo comma, Cost., enfatizzato quanto inattuato; o per la più recente, tuttora in corso, quella del federalismo fiscale, anch'essa rischiosamente in bilico tra genericità di principi, complessità di attuazione, scarsa chiarezza dei primi elementi, inducendo al sospetto che si tratti, in definitiva, solo di una risposta simulata ai problemi sostanziali del paese. A questo incedere ondivago del regionalismo italiano, Morrone muove critiche di fondo: sino a denunciare la carenza di un modello di Stato regionale sufficientemente condiviso, in un contesto privo di retroterra culturale, dominato, per un verso, da slogan propagandistici e, per l'altro, da interventi scombinati, al di fuori da ogni progetto ordinante.

In questa prospettiva, diviene centrale la sollecitazione a ripartire da una piena considerazione degli enti come organizzazioni della società, riprendendo il loro significato sostanziale al servizio di questa. E merita ogni attenzione l'allarme nei confronti di uno Stato autonomista che si configuri come invertebrato e disarticolato in cinque livelli in permanente tensione; o nei confronti di tendenze a giurisdizionalizzare ogni conflitto istituzionale, senza rimediare alle disfunzioni sostanziali; o, ancora, in rapporto alle contraddizioni tra prospettive regionaliste e prospettive municipaliste, troppo propense a muoversi in direzioni divergenti.

8. Eppure, i limiti e difetti dei risultati sin qui conseguiti non esimono dal riflettere su ulteriori, possibili prospettive. Come quelle relative alle forme di decentramento della giustizia amministrativa. Che, anche in un quadro costituzionale contrassegnato dalla riserva della materia alla legislazione esclusiva dello Stato, si proiettano – come illustra accuratamente Marco Magri – su un’ampia gamma di versanti e di ipotesi, talora desumibili da esperienze di Regioni a statuto speciale, talora riconducibili a modelli comparati o ad elaborazioni della dottrina in un dibattito risalente, ma ora rianimato in recenti, significativi interventi³. In sostanza, queste ipotesi possono riguardare: *a*) il decentramento della funzione consultiva, a supporto (ed a garanzia di legittimità) dell’attività degli organi di governo delle Regioni, in analogia alla funzione svolta dalle sezioni consultive del Consiglio di Stato; *b*) il decentramento della funzione di appello, con l’istituzione di un nuovo livello e la riserva al Consiglio di Stato di una funzione di nomofilachia; *c*) la nomina, da parte delle Regioni, di componenti laici nei TAR, secondo quanto avviene per il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana; *d*) il coinvolgimento delle Regioni nel miglioramento dei servizi dei TAR, eventualmente sulla base di specifici accordi; *e*) la istituzione di nuovi strumenti di soluzione di controversie: come potrebbero essere, ad esempio (ispirandosi al modello sperimentato, ancora, in Sicilia), ricorsi straordinari al presidente della Regione, con parere – vincolante – di una sezione del TAR.

Si tratta di prospettive non necessariamente alternative, che vanno valutate attentamente alla luce delle finalità che si intendano perseguire; tra le quali considererei primariamente quella di fornire ai cittadini nuovi rimedi, agili, rapidi ed economici, ma al tempo stesso forniti di adeguate garanzie di neutralità; rimedi che dovrebbero giovare al buon andamento della giustizia amministrativa, operando in

(3) Recentemente, il tema è stato espressamente trattato nella Relazione di insediamento del presidente del Consiglio di Stato, Pasquale de Lise (Roma, 22 settembre 2010); e approfondito nell’ambito dell’annuale Convegno di studi amministrativi di Varenna (23-25 settembre 2010), dedicato a “La gestione del nuovo processo amministrativo”, ove questi profili sono stati analizzati, in particolare, nelle relazioni di V. CERULLI IRELLI, *Federalismo e giurisdizione amministrativa*, e di G. FALCON, *La giustizia amministrativa e gli altri federalismi*.

funzione di deflazione del contenzioso giurisdizionale, ma anche alla stessa legittimazione dell'ordinamento regionale, nel quale verrebbe a radicarsi un importante mezzo di tutela a favore di tutti coloro che lamentino una lesione (quanto meno) ad opera di un atto dell'amministrazione regionale o locale.

9. Infine, uno sguardo all'esterno. Uno sguardo a quanto sta accadendo fuori da noi, attorno a noi, in un'Europa sempre meno statica e immutabile. In questo, può risultare opportuna la scelta di non concentrare l'attenzione a sistemi a federalismo consolidato, come Germania, Svizzera, Austria, ma piuttosto a sistemi che soltanto recentemente, dopo lunghi periodi di accentramento, hanno imboccato strade di valorizzazione e potenziamento delle autonomie. I casi del Regno Unito e della Spagna – esaminati nei contributi di Peter Leyland e di Alfredo Galán Galán – sono, in questa prospettiva, assai significativi. E, secondo forme, regole e modi diversi, ci danno una lezione che si presenta orientata in una medesima direzione, muovendosi entrambi con una straordinaria mutevolezza e dinamicità: variando nel tempo, in senso diacronico (da quando in Gran Bretagna si è avviata la *Devolution* e da quando in Spagna si è approvata la Costituzione, si sono succeduti a più riprese interventi attuativi, adeguamenti, modifiche, cambiamenti), così come nel territorio, in senso anacronico (il regime della Scozia è distinto da quello del Galles o dell'Irlanda del Nord, e l'Inghilterra è tutt'altra cosa; né la Catalogna ha gli stessi poteri e istituzioni dell'Estremadura o della Castiglia). Anzi, può essere precisamente la capacità di innovare e adeguare regole e modalità ad assicurare la tenuta dei processi devolutivi e autonomistici.

10. Così, mentre si affermano – anche nella terminologia usata dal legislatore – prospettive “federali”, il regionalismo italiano pone ancora domande di fondo: sulle sue modalità di attuazione, certamente, ma anche sulle concezioni che ne stanno alla base, sugli scopi perseguiti, sui risultati ottenuti, sulle prospettive future.

Senza dubbio, le Regioni assomigliano poco alla fisionomia – di governo, di programmazione, di innovazione della politica e dell'amministrazione – immaginata dalla generazione che, quarant'anni fa, ne

aveva voluto, seguito e accompagnato la nascita. Né – come riprovano i contributi qui pubblicati, tutti di studiosi ben più giovani – rispondo alle aspettative delle generazioni successive.

Eppure, nessuno auspica un ritorno ad obsoleti accentramenti e uniformismi, ormai abbandonati in tutti i paesi europei precisamente perché inidonei a dare risposte alle complessità sociali e territoriali. E, in definitiva, alle stesse esigenze di coesione.

Le prospettive di soluzione, dunque, non possono essere ricercate che in nuovi equilibri: tra forme di autonomia e responsabilizzazione delle collettività locali, garanzie di unitarietà di diritti e organicità delle politiche nazionali, robuste modalità di connessione tra istanze centrali e istanze periferiche.

In questa chiave, anche le esperienze realizzate dalle Regioni (nei loro aspetti positivi, che non mancano) richiederanno un'attenta valutazione: per essere recuperate e ricollocate in un contesto più adeguato e funzionale.

Certo, affrontare gli squilibri Nord-Sud, ripensare le Regioni come centro di propulsione e sviluppo dell'intero sistema territoriale, costruire una riorganizzazione dei governi locali che li adegui alle nuove esigenze, definire e rafforzare gli strumenti di collaborazione e condivisione, chiarire e delimitare le competenze, evitando incertezze, sovrapposizioni e conflittualità, recuperare il senso profondo dell'autonomia legislativa e della differenziazione che ad essa inevitabilmente si connette, perseguire tutto ciò si presenta come compito ambizioso e assai arduo. Ma, a meno di non voler rassegnarsi a prospettive di progressivo declino della tenuta del sistema e della coesione del paese, è compito necessario, ineludibile e, credo, anche urgente.

Post scriptum personale – La riflessione svolta in questo fascicolo sui quarant'anni di esperienza delle Regioni coincide con un rinnovamento della direzione e della redazione della *Rivista*; e coincide anche con il trentennale della *Rivista* stessa; fondata nel 1980, con il titolo *Regione e governo locale*, per la direzione di Renzo Santini, vicepresidente della Giunta regionale, di Augusto Barbera e – quale responsabile – del sottoscritto. In questa veste, ho avuto modo di seguirne a lungo l'impostazione e i contenuti, sino a quando – con

il nuovo sottotitolo “Le Istituzioni del federalismo”, poi divenuto il titolo attuale – ne hanno assunto la direzione dapprima, brevemente, Marco Cammelli, e quindi Roberto Bin. Ora, la nuova direzione segna per la *Rivista* una ulteriore, nuova fase, che marca anche un ricambio generazionale. Al nuovo Comitato scientifico e, particolarmente, al direttore Gianluca Gardini si rivolge (da parte mia, ma credo in questo di interpretare i sentimenti di tutti noi che abbiamo partecipato alla vita della *Rivista*) l’augurio più convinto, sincero e affettuoso.

From the “Southern matter” to the “Northern matter”: the regional government looks for identity (p. 11)

Gianluca Gardini

Retracing the evolution of the Italian regionalism, the unclear feature of the Regions becomes evident. This uncertainty is also present in the articles of the Italian Constitution related to the Regions: indeed, while the articles 5 and 114 of the Constitution improve the political role of the Regions, the whole Title V of the Constitution characterizes them as administrative authorities. During the years, the Regions progressively shifted from a political authority model, to which is entitled the task of organizing the administrative functions at the local level, to an administrative model, where Regions hold the most part of the functions originally entitled to local authorities. The maintaining of the separation between the rich Northern part and the poor Southern part of Italy, while many decades ago caused the birth of the Regions as a way to ensure the interests of the South territories, in the contemporary political debate has become instrumental to the federalist issues of the North territories, in order to reallocate the resources among the different areas.

A “plan” for the Regions (p. 47)

Andrea Morrone

The essay argues that the crisis of the Italian regionalism depends on the lack of a common plan for the Regions. Two things are necessary in order to realize this plan: a Parliament of the Regions, and a regional government capable to organize a local system which integrates public and private issues.

The unstable framework of the legislative powers’ allocation (p. 63)

Francesco Bilancia

The essay deals with the several difficulties occurring in the implementation of the new Title V, Part II of the Italian Constitution, even after the publication of the Law 131/2003. In particular, the essay enlightens two weaknesses of the reform (introduced by the Constitutional Statute 3/2001): the first one is due to the unclear allocation criteria of the ruling and legisla-

tive powers between State and Regions, purely based on a list of items; the second one is due to the permanent lack of evolution of the parliamentary institutions (with particular reference to the Italian bicameralism). These conditions entailed that a main role of compensation and closure of the system was assumed by the Constitutional Court. Finally, the essay focuses on the former constitutional reform regarding the statutory autonomy and the governance of the Regions, introduced by the Constitutional Statute 1/1999, noting the two main critical aspects of it: first, the inclusion of pre-tentious (but with no appreciable legal effects) programmatic provisions in the regional Statutes; secondly, the simplistic interpretation of “autonomy” given by Regions themselves in choosing their government model, which has often brought to a supine acceptance of the model provided by the Constitutional Statute 1/1999.

Regional-local system and financing of the territorial authorities (p. 81)

Stefano Civitarese Matteucci

This article deals with the model of governmental relationship between State, Regions and local authorities, putting in evidence how the Constitutional reform of 2001 has not changed the traditional “triangular” model – in which the State has direct relationships both with Regions and local authorities. We cannot speak about a proper regional community, or about a regional-local system, based on a Regions’ leading role. At the same time, the way in which fiscal federalism has been implemented confirms this issue, since every aspect of local tax charging power is reserved to State legislation.

The Regions and the system of the intergovernmental Conferences: considerations about feasible reforms (p. 93)

Claudia Tubertini

It is a long time since the need to reform of the Italian intergovernmental Conferences’ system became evident. As a matter of fact, the political and institutional strengthening of the Regions has made clear the need to explore new patterns in order to make these coalition group work out. These changements should both ensure functionality and propel the Government

to involve the regional and local authorities, overcoming the failure of an agreement in the intergovernmental Conferences. The article approaches all those parts which need to be reformed, and especially the role, functions and composition of the intergovernmental Conferences: a specific examination is dedicated to the representation of local governments, and to the relationship with other inter-institutional conferences.

The administrative judiciary system between the State and the Regions (p. 111)

Marco Magri

The principle of the judicial unity has traditionally prevented any relationship between administrative judiciary system and Regions, entailing that the legislative powers on judicial review should belong to the State. Nevertheless, the article 117, paragraph 2, letter l) of the Italian Constitution does not prevent the cooperation between the Regions and the State in order to improve the judiciary services, and to reduce litigation by promoting preventive dispute mechanisms.

The rebirth of an old issue in Spain: the “incorporation” of the local authorities in the system of the Spanish Regions (p. 141)

Alfredo Galán Galán

The reform of the statutes of the Spanish Regions, which started in 2006 and has not yet come to a conclusion for most of them, caused the rebirth of an old issue: if the system of the local authorities can be regionalized. This issue challenges the model itself of the relationships between local and regional government. Therefore, the essay analyzes the constitutional legitimacy, the meaning and the effects of the regionalization of the local system, or – differently said – the incorporation of the local authorities into the Spanish Regions. The scholar debate on this topic has recently been enhanced by a decision of the Spanish Constitutional Court upon the constitutional legitimacy of the Statute of Catalonia.

Devolution in the United Kingdom: a case of perpetual metamorphosis (p. 175)

Peter Leyland

Since devolution was introduced more than a decade ago by the New Labour government of Tony Blair it has been in a state of transition. This article investigates the reasons for these changes and the effects of these changes have had in relation to each of the distinct parts of the United Kingdom. First, there is a discussion of the asymmetrical impact of devolution on the constitutional arrangements for England and the role of the Westminster Parliament. Second, in relation to Scotland there is a critical discussion of the financial arrangements of devolution with particular attention to the recommendations of the Calman Commission soon to be enacted by the Westminster government. Third, there is consideration of the increased law making powers granted to the Welsh Assembly and the impact of the introduction of full law making powers. Finally, devolution in Northern Ireland is discussed in terms of its institutional features and its evolution in response to the changing political situation.

The troublesome perspectives of Italian regionalism (p. 201)

Luciano Vandelli

The essay is a sort of a postscript for an issue of the journal "Istituzioni del federalismo" dedicated to the 40 years experience of regionalism. It examines from a personal perspective the main contents of the journal: the divide between Northern and Southern part of Italy, the role of the Regions in local government, the instruments of cooperation, the allocation of competences between political levels, the meaning of "fiscal federalism" and the prospectives in devolving a part of the administrative judiciary system to the Regions.

Francesco Bilancia

Professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli studi di Chieti-Pescara

Marco Magri

Professore associato di diritto amministrativo, Università degli studi di Ferrara

Stefano Civitarese Matteucci

Professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli studi di Chieti-Pescara

Andrea Morrone

Professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli studi di Bologna

Alfredo Galán Galán

Catedrático de derecho administrativo, Universidad de Barcelona

Claudia Tubertini

Ricercatore confermato di diritto amministrativo, Università degli studi di Bologna

Gianluca Gardini

Professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli studi di Ferrara

Luciano Vandelli

Professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli studi di Bologna

Peter Leyland

Professor of Public Law, London Metropolitan University

Criteria editoriali

La Rivista IdF pubblica contributi delle diverse discipline scientifiche che studiano le autonomie territoriali, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale. All'interno di esse vengono pubblicati solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale.

Una volta accettato, il lavoro è coperto dal copyright della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad autori individuati dal Comitato scientifico. Tutti gli articoli di questa sezione (della dimensione orientativa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e corredati da un abstract) vengono sottoposti ad un referaggio anonimo "doppio cieco", al termine del quale viene comunicato all'autore solo l'esito della valutazione. Il sistema del "doppio cieco" implica che non vi sia

conoscenza reciproca tra autore e *referees*, questi ultimi previsti sempre nel numero di (almeno) due. Il referaggio può essere effettuato direttamente dai componenti del Comitato scientifico oppure essere affidato a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione di un articolo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e novità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati commenti a fonti normative, note a sentenza, recensioni a lavori monografici, segnalazioni bibliografiche. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione non eccedente le 20.000 battute, vengono valutati direttamente dal Comitato scientifico, secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. In questa sezione si pubblicano le decisioni e le norme più rilevanti per il sistema regionale, le buone prassi territoriali, le notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati online sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.