

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

2

2010 • ANNO XXXI

TRENT'ANNI DI "IDF"
ANTOLOGIA DI UNA RIVISTA

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 Pipherata
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 periodo
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

TRENT'ANNI DI "IdF". ANTOLOGIA DI UNA RIVISTA

- 7 Presentazione
 Gianluca Gardini

1. Stato repubblicano e autonomie

- 11 La lentissima fondazione dello Stato repubblicano
 Massimo Severo Giannini
- 39 Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta
 Augusto Barbera
- 57 L'autonomia rafforza l'unità nazionale
 Giuliano Amato
- 67 Il Neoregionalismo
 Antonio Maccanico

2. Il dibattito sulla riforma regionale

- 73 Il sistema amministrativo regionale
 Marco Cammelli
- 87 Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"
 Mario P. Chiti
- 99 Ipotesi propositive per la riforma elettorale regionale
 Ugo De Siervo e Roberto Zaccaria
- 119 Per una repubblica delle regioni. Disegno strategico della riforma istituzionale e riforme a breve termine
 Luigi Mariucci

3. Il dibattito sulla riforma delle autonomie

- 151 I principali temi della riforma
Umberto Pototschnig
- 167 La riforma dei Comuni e delle Province e il difficile rapporto fra Regioni ed enti locali
Valerio Onida
- 179 Amministratori locali e riforma della politica
Gianfranco Pasquino
- 185 I progetti di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali
Luciano Vandelli

4. Trasformazioni dell'amministrazione

- 197 Il cittadino e l'amministrazione pubblica: nuove tendenze del sistema italiano
Guido Corso
- 217 Dirigenza pubblica in Italia
Sabino Cassese
- 225 Struttura e problemi della contrattazione
Tiziano Treu

5. Evoluzione del sistema regionale

- 235 L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale
Luigi Mariucci
- 251 Dopo gli Statuti, c'è molto da fare
Roberto Bin

- 257 Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma
 delle Conferenze
 Stelio Mangiameli
- 281 La “specializzazione” dell’autonomia regionale: *se, come e*
 nei riguardi di *chi* farvi luogo
 Antonio Ruggeri

6. Leale collaborazione e raccordi

- 309 I raccordi tra i livelli istituzionali
 Marco Cammelli
- 333 I nuovi elementi “unificanti” del sistema costituzionale ita-
 liano
 Franco Pizzetti
- 369 Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di *multi-*
 level government
 Roberto Bin

Presentazione

Nel medesimo anno in cui le Regioni celebrano il quarantennale della loro istituzione, ed in cui si svolgono le celebrazioni per i 150 anni dell'Unità d'Italia, anche questa *Rivista* – fondata dalla Regione Emilia-Romagna nel 1980 con la testata *Regione e governo locale*, poi divenuta, a partire dal 1997, *Le istituzioni del federalismo* – raggiunge il significativo traguardo di trent'anni di attività. Giunta al suo trentesimo compleanno, la *Rivista* rinnova la veste editoriale e l'assetto organizzativo, senza per questo perdere consapevolezza del percorso sin qui compiuto e cercando di garantire coerenza rispetto agli obiettivi che si erano posti i fondatori.

Allora, come oggi, l'intento è quello di mantenere vivo il dibattito scientifico sull'assetto delle autonomie territoriali, seguendone le dinamiche evolutive da una prospettiva multidisciplinare e comparata; con l'auspicio di fare della *Rivista* – per riprendere le parole dell'allora Presidente della Regione Emilia-Romagna, in occasione della presentazione del primo numero – non solo e non tanto uno strumento tecnico, ma un momento di dibattito, di mobilitazione e di partecipata crescita culturale¹.

Da queste considerazioni è nata l'idea di ripercorrere i primi trent'anni della *Rivista* attraverso i saggi più rilevanti che hanno segnato – e talvolta anticipato – lo sviluppo delle nostre Regioni. Si è così realizzata una sorta di “antologia” degli articoli degli studiosi più autorevoli che hanno trovato ospitalità nelle pagine della *Rivista*, un florilegio di contributi e di opinioni che continuano a offrire indicazioni molto interessanti ed attuali sulla traiettoria del regionalismo italiano.

(1) L. TURCI, *Presentazione*, in *Regione e governo locale*, 1, 1980, p. 16.

Nella selezione sono stati coinvolti i precedenti direttori della *Rivista*, e, in particolar modo, i colleghi Luciano Vandelli (che ha guidato la *Rivista* dal 1980 al 1996, insieme a Renzo Santini e Augusto Barbera) e Roberto Bin (direttore dal 1998 sino al 2009), che con entusiasmo hanno accettato il compito di indicare, rispettivamente con riferimento al periodo della propria direzione, i saggi e articoli che, per ampiezza di respiro e capacità prospettica, meglio consentono di rimarcare i temi ed i momenti più rilevanti del percorso regionalista.

La selezione non è stata affatto agevole, essendo moltissimi i contributi apparsi nel corso degli anni che avrebbero meritato di essere ripubblicati. Il limitato spazio a disposizione ha reso necessario circoscrivere l'angolo visuale agli articoli di taglio generale, cercando al contempo di rappresentare tutti i temi su cui si è maggiormente concentrato il dibattito scientifico e politico: a partire dal consolidamento della regionalizzazione, passando per le trasformazioni del governo locale; ripercorrendo le prime ipotesi di riforma costituzionale e l'attuazione delle riforme amministrative degli anni Novanta; per poi concentrarsi, infine, sui nodi derivanti dalla riforma del Titolo V e, nell'ambito di essa, sull'attuazione del principio di leale collaborazione.

L'impressione complessiva che emerge da questa raccolta di articoli – che sono stati riproposti nella loro veste originale, anche dal punto di vista editoriale, per motivi filologici e per non tradire il carattere antologico del fascicolo – è, come si potrà facilmente cogliere, quella di una straordinaria attualità dei temi e delle questioni poste, in momenti diversi, dai vari Autori.

Mi auguro quindi che dalla lettura di questo Quaderno tutti gli studiosi e gli interessati alle questioni del federalismo e dell'autonomia possano trarre utili spunti per proporre nuove soluzioni, che aiutino a trovare un giusto punto di equilibrio tra unità ed autonomia. Guardare indietro, a distanza di 150 anni dall'Unità nazionale e a quarant'anni dall'istituzione dei primi Consigli regionali, è necessario perché continui ad alimentarsi la cultura regionalista e non si ripeta – prendendo a prestito, anche in questo caso, le parole dei miei predecessori² –

(2) M. CAMMELLI, *Editoriale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 1997, p. 6; R. BIN, *Editoriale*, *ivi*, 1, 1998, p. 5.

quanto è già avvenuto in passato, quando c'erano le Regioni ma quello che mancava di più era proprio il regionalismo; e, finalmente, possa realizzarsi il passaggio del nostro sistema ad un più coerente e maturo federalismo.

Gianluca Gardini

La lentissima fondazione dello Stato repubblicano

Massimo Severo Giannini

1) L'immagine che l'Assemblea costituente aveva composto del primo Parlamento e del primo Governo repubblicani era quella di organi operosi, che nella prima legislatura avrebbero dovuto rivedere tutte le giurisdizioni speciali, istituire le regioni e procedere ad indire le elezioni dei relativi consigli, rivedere tutta la normativa sugli enti locali, rivedere la normativa fascista in contrasto con la Costituzione. I termini variavano, da un anno a cinque anni. Erano certo termini troppo brevi: in Germania di anni ne occorsero dieci. Però ciò che importava era l'idea di base, del resto enunciata dalla stessa Assemblea: che al più presto possibile si fondasse lo Stato repubblicano, e che a ciò le prime Legislature si dedicassero.

La prima Legislatura repubblicana non tenne in alcun conto i precetti costituzionali e lo fece in modo plateale; per gli uomini di buona volontà fu guerra in terra: derisioni, beffe, perfino insulti da parte del ceto politico, che, sollecitato a provvedere rispondeva con l'aria di chi è disturbato dai lavori. Fu subito chiara l'obsolescenza dei rinati partiti politici, a cui poco dopo si aggiungeva quella dei sindacati dei lavoratori; purtroppo non si poteva fare differenza tra partiti di centro e partiti di sinistra: ma questa è una storia ancora da scrivere, o almeno da riscrivere per quei brandelli o quelle esplorazioni di episodi che ne sono stati fatti.

Al primo decennale della Costituzione si promossero delle celebrazioni, ma forse l'avvenimento è da ricordare per l'incredibile numero di personaggi che imputarono ad effetto positivo della Costituzione la situazione di prosperità economica internazionale allora esistente, e

che per l'Italia gli encomiasti di turno chiamarono miracolo italiano. Se i politici sprovveduti trassero convinzione che non ci fosse poi tanta fretta nel fondare lo Stato repubblicano, stante che il grande balzo industriale diffondeva felicità, vi furono invece ambienti e cerchie che si allarmarono.

La fondazione dello Stato repubblicano si partiva infatti in almeno tre grandi settori: il completamento dell'organizzazione costituzionale, i collegamenti con gli altri ordinamenti giuridici in particolare superstatali, la riforma delle istituzioni statali e dei pubblici poteri interni. Per il primo settore si era provveduto ad istituire la Corte costituzionale (L. cost. 1953 n. 1, L. 1953 n. 87) e il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (L. 1957 n. 33); si stava discutendo del Consiglio superiore della magistratura, che sarebbe poi venuto fuori con la L. 1958 n. 175, e del controllo della Corte dei conti sugli enti pubblici (poi L. 1958 n. 259). Il secondo settore vedeva una sola cosa, però importante, che era l'istituzione della CEE (Trattato 25.3.1957). Nel terzo settore si registravano la piccola riforma agraria (1950), l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno (1950), il riordinamento degli enti di gestione (IRI, ENI: 1953), l'istituzione del Ministero delle partecipazioni statali (L. 1956 n. 1589), la nuova disciplina della coltivazione degli idrocarburi (L. 1957 n. 6). Vi erano stati due esperimenti: la delega per il decentramento e quella per il riordinamento dell'impiego statale, la prima sboccata in 22 leggi di mera e limitata deconcentrazione, la seconda nel T.U. 1957 n. 3, seguita da una profluvie di atti normativi su singoli ministeri; la prima era considerata un piccolo fallimento, la seconda lasciava le cose come prima, con dei miglioramenti che erano già nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, ma con effetti di allargamento spropositato della burocrazia statale di ruolo. Non erano quindi cose molto gradite.

Il consuntivo era misero, e non si poté evitare, anzi lo si fece apertamente in varie occasioni, il confronto con quanto era accaduto nel periodo fascista, in eguale durata di tempo: trasformazione in legge di quasi tutti gli elaborati della Commissione Scialoja, onde revisione di ogni settore dell'amministrazione pubblica e della giurisdizione, revisione di quasi tutte le leggi sostanziali, e due riforme di struttura (statizzazione delle acque e delle miniere). Nel decennio successivo

del medesimo periodo se ne sarebbero aggiunte altre quattro: la nazionalizzazione parziale del capitale finanziario, l'istituzione dell'IRI, l'introduzione dell'ordinamento bancario, la legge urbanistica, oltre ai cinque codici e a tutto il resto. Sicché la celebrazione del ventennale della Costituzione avrebbe visto ancor più squilibrato il rapporto.

Si spiega comunque come aprendosi il secondo decennio della Costituzione, nei partiti politici si dicesse che occorreva stringere i tempi e recuperare. In effetti si partì bene, in quanto nel 1962 si ebbero due riforme di struttura: la nazionalizzazione dell'energia elettrica (L. 643 e D.P.R. 1670) e la scuola d'obbligo (L. 1859); poi l'andare si rallentò: si segnalano la revisione della censura cinematografica (L. 62) e teatrale (L. 161), la parificazione delle donne nei pubblici uffici e nelle professioni (L. 1963 n. 66), il completamento del quadro delle regioni differenziate, con l'istituzione della Regione Friuli Venezia Giulia (L. cost. 1963 n. 1), la riforma della mezzadria (L. 1964 n. 756), la prima normativa sull'inquinamento atmosferico (L. 1966 n. 615), l'istituzione del CIPE (L. 1967 n. 48), la legge urbanistica ponte (1967 n. 765), la legge sugli ospedali (L. 1968 n. 132), sui mercati agricoli (1968 n. 224); e infine la L. 1968 n. 249, di delega per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato, il decentramento delle funzioni, il riassetto delle carriere dei dipendenti statali: con essa viene aperto il problema della ristrutturazione dello Stato.

Dietro queste diverse leggi stanno situazioni politiche che ciascuno conosce, e che politologi hanno diffusamente trattato.

2) Vi è dunque, alla fine degli anni '60, un rafforzarsi del convincimento diffuso che occorra fondare sul serio lo Stato repubblicano. Come già altre volte si è avuto occasione di dire, manifestazione di questo stato d'animo è, nel centro sinistra, la L. 1967 n. 685, che approva il programma economico quinquennale. Si può prescindere dalle parti di questa legge attinenti più propriamente alla programmazione economica, con le quali si tentò una strada che già in partenza appariva non praticabile; interessa invece la parte I, cap. III, che consiste in un indice accurato delle riforme da attuare, per rendere possibile, si diceva, una programmazione efficiente. Il Parlamento, nell'adottare la legge, rese precettivo l'indice, sì che esso è comando legislativo (anche se questo aspetto è sfuggito agli interpreti).

Le riforme indicate sono: 1) dell'amministrazione dello Stato; 2) dell'ordinamento territoriale, con l'istituzione delle regioni; 3) della sicurezza sociale e della sanità; 4) finanziaria; 5) tributaria; 6) del credito; 7) delle imprese pubbliche; 8) della giustizia e dei codici; 9) delle società di capitali; 10) della cooperazione; 11) lo statuto dei diritti dei lavoratori. Per alcune delle undici riforme si indicavano anche taluni dei contenuti: la struttura degli organi, la semplificazione dei procedimenti, la produttività, la delegificazione per la riforma dell'amministrazione dello Stato; la programmazione regionale, l'urbanistica, la legislazione sul Mezzogiorno per la riforma regionale e degli enti locali; il credito industriale e il credito agrario per quella del credito; del Comitato interministeriale per la programmazione economica-CIPE, per quella delle imprese pubbliche, e così via.

Non si può forse dire che il legislatore del decennio 1970 abbia tratto ispirazione dalla L. 685; però sta di fatto che si ebbe, dopo tanto attendere, un decennio operoso.

Se si sta ad un semplice criterio cronistico, lo svolgimento è il seguente:

- 1970: L. n. 83, collocamento in agricoltura; n. 281, regioni; n. 300, statuto dei lavoratori; n. 336, combattenti e reduci; n. 352, referendum; n. 504, appalti opere pubbliche; n. 898, divorzio; n. 1077, pubblico impiego;
- 1971: L. n. 11, affitto dei fondi rustici; n. 291, urbanistica; n. 426, commercio; n. 865, edilizia residenziale pubblica; n. 1034, tribunali amministrativi regionali; n. 1041, gestioni fuori bilancio; n. 1084, regioni; n. 1102, montagna; n. 1199, ricorsi amministrativi; più il D.P.R. n. 18, riforma doganale, il nuovo Regolamento della Camera dei deputati, l'approvazione di tutti gli statuti delle regioni ordinarie;
- 1972: L. delegate 1-11, trasferimento di attribuzioni alle regioni; L. tributarie (634, registro; 637, successioni; 633, IVA; 643, INVIM); n. 748, dirigenza nello Stato; n. 772, obiezione di coscienza;
- 1973: L. n. 14 e 774, opere pubbliche; n. 477, distretti scolastici; n. 593, controversie di lavoro; n. 1092, pensioni ai pubblici dipendenti; più altre leggi tributarie (599, ILOR; 597, IRPEF; 598, IRPEG; 600, accertamenti; 601, agevolazioni; 605, anagrafe; 602 e 603, riscossione);
- 1974: L. n. 17, bilanci comuni e province; n. 64, edilizia zone si-

smiche; n. 195, finanziamento ai partiti politici; n. 112, approvazione Trattati di Vienna; n. 216, riforma delle società per azioni e istituzione della CONSOB; n. 377, programmazione delle ferrovie; n. 684, servizi marittimi; n. 853, autonomia funzionale dei consigli regionali; più le leggi di delega per il codice di procedura penale e di procedura civile;

– 1975: n. 70, revisione enti pubblici; n. 151, riforma del diritto di famiglia; n. 103, riforma radiotelevisione; n. 172, editoria; n. 354, ordinamento penitenziario; n. 382, delega per completamento dell'ordinamento regionale e norme per l'amministrazione statale; n. 393, centrali nucleari; n. 695, riforma del Consiglio superiore della magistratura; n. 805, Ministero dei beni culturali;

– 1976: L. n. 88, docenza nella scuola; n. 126, inquinamento delle acque marine; n. 153, Cassa per il Mezzogiorno; n. 278, circoscrizioni comunali; n. 319, inquinamento ambientale; n. 335, contabilità delle regioni; n. 356, finanza regionale; n. 377, riforma dei consorzi (c.c.); n. 386, enti di sviluppo; n. 382, convenzione sui diritti dell'uomo; n. 790, contabilità dello Stato; n. 1038, sperimentazione agraria;

– 1977: n. 10, suoli; n. 285, occupazione giovanile; n. 616, 617, 618, completamento dell'ordinamento regionale; n. 675, conversione industriale; n. 951, bilancio dello Stato; n. 984, agricoltura;

– 1978: L. n. 18, nomine agli enti pubblici; n. 194, aborto; n. 220 e 392, locazioni urbane; n. 382, disciplina militare; n. 457, edilizia residenziale; n. 468, riforma della finanza statale; n. 674, associazionismo produttori agricoli; L. 787, consorzi per il risanamento di imprese; n. 833, servizio sanitario nazionale;

– 1979: L. n. 95, commissari alle imprese; n. 761, personale delle USL;

– 1980: n. 312, impiegati statali; n. 382, docenza universitaria; n. 784, GEPI e risanamenti.

In quest'elencazione non sono state indicate le leggi che segnano passi indietro (ordine pubblico, leggi penali), né si è entrati per ora nel merito politico e giuridico degli atti normativi; neppure si è indicata la legislazione a pioggia (p. es. in materia tributaria, di impiego pubblico, di interventi in agricoltura, di edilizia residenziale). Interesse documentare come il decennio 1970-80, paragonato ai precedenti,

si sia dimostrato di eccezionale laboriosità; balza anche evidente il netto calo di questa a partire dal 1979; allorché si arriva al 1981, non si hanno che le leggi sulla riforma della polizia di Stato e sull'editoria.

3) Se si raffronta tutta questa attività al disegno delineato dalla legge sul programma economico nazionale, si constata che delle undici riforme, quattro sono state fatte (riforma tributaria, finanziaria, società di capitali, statuto dei lavoratori), due sono state attuate per parti consistenti (regioni, sanità); su altre tre si sono avuti interventi circoscritti e, se si vuole, frammentari (enti pubblici, per la riforma n. 1, urbanistica, per la riforma n. 2, L. 675/1977, sulla conversione delle imprese industriali, per le riforme 6 e 7); in ordine ad altre pendono disegni e proposte di legge (n. 1, amministrazione statale; n. 2, comuni e province, Cassa per il Mezzogiorno; n. 3, assistenza; n. 8, giustizia e riforma dei codici); infine per alcune, o per le parti più consistenti di alcune altre, non si è fatto nulla (n. 1, amministrazione centrale, procedimenti, produttività, delegificazione; n. 2, programmazione; n. 10 cooperazione).

Questo è un bilancio formale; tiene conto del dato normativo, quindi dell'adozione avvenuta di leggi o della presentazione di disegni o di proposte di legge. Come dato formale è significativo per mostrare il grado di funzionalità del Parlamento, in quanto autore di leggi, e del Governo, in quanto propositore, ed è da completare con la registrazione di altri atti normativi importanti, che, non interessando la legge di programmazione, erano rimasti fuori da questa; tali le leggi sul divorzio (1970), sulla giustizia amministrativa (1971), sull'obiezione di coscienza (1972), sulla scuola (1973, 1976, 1980), sulle controversie di lavoro (1973), sul diritto di famiglia (1975), sui beni culturali (1975), sull'informazione (1975, 1980), sull'ordinamento internazionale (1974, 1976), sull'ambiente (1976), sull'aborto (1978), sulla disciplina militare (1978). Le riforme indicate dalla legge sulla programmazione erano finalizzate al governo dell'economia, e, in generale, della cosa pubblica, ed in ordine ad essi si articolavano in riforme attinenti alla ristrutturazione dei pubblici poteri, al riordinamento tributario e finanziario, e alla funzionalità di operatori economici. Correttamente non si occupavano dei settori della costituzione concernenti le libertà civili e i rapporti internazionali.

Se ci si sposta dal bilancio formale a quello sostanziale, lo scenario cambia totalmente. È noto che il giudizio più diffuso è nel senso che occorrerebbe distinguere tra valutazione giuridica, o meglio istituzionale, e valutazione politica; i principi politici ispiratori delle riforme sarebbero sempre accettabili, talora anzi si rileva che si è andati avanti rispetto agli enunciati della Costituzione; ma la realizzazione tecnica sarebbe difettosa, se non perfino talora sbagliata. Tale giudizio non è politicamente orientato, cioè non è proprio di alcuni partiti politici, ma passa all'interno dei partiti politici, differenziandosi per persone più che per correnti. Peraltro esso investe tutte le riforme attuate: non ve ne è neppure una che sia considerata soddisfacente, non diciamo universalmente (ché sarebbe impossibile), ma da un numero di suffragi consistente e rappresentativo. Ovviamente si va da riforme che raccolgono solo critiche in numero limitato, esempio la riforma del diritto di famiglia, lo statuto dei lavoratori, l'introduzione del divorzio; sino a riforme per le quali si è aperta già una prospettiva di riforma della riforma (Crisafulli), esempio la riforma sanitaria.

Sulle ragioni dell'insoddisfazione delle riforme vi sono svariate spiegazioni politiche, specie di sinistra; nessuna politologica, se si eccettua quella, più volte ripetuta, della pochezza dei ceti politici, che però non è una spiegazione, ma una generalizzazione semplicizzante, in taluni casi non rispondente al fatto: vi sono state riforme studiatissime, come quella delle società per azioni, accanto a riforme studiate ma scoordinate (p. es. divorzio), a riforme studiate a lungo ma chiuse troppo rapidamente (p. es. riforma sanitaria). Così come vi sono riforme uscite da lunga preparazione tecnico-politica, che all'atto conclusivo sono state guastate in sede politica (p. es. il completamento dell'ordinamento regionale).

4) Se ci si attiene ancora alle riforme indicate dalla L. 685, si constata che esse hanno un filo comune: la fondazione del nuovo Stato repubblicano, sia come apparato dei pubblici poteri, sia come status delle categorie protagonistiche dello Stato-comunità moderno (imprese e lavoratori addetti alle imprese), sia come potestà emergenti dei pubblici poteri (assetto dei gruppi sociali, programmazione e governo dell'economia, finanze, prelievi coattivi, credito, giustizia, servizi

sociali). Con ciò non si potrebbe certo dire che tutte le altre riforme non concorrano anch'esse alla fondazione dello Stato repubblicano; è che riguardano precipuamente lo Stato-comunità (la società civile, secondo altra terminologia) più che lo Stato-apparato.

Poiché è sempre il primo gruppo di riforme che seguita a presentare le maggiori carenze e le insoddisfaccenze al più alto grado, conviene su di esse soffermarsi, anche perché per quelle dell'altro gruppo non vi è una legge del Parlamento che le abbia individuate e indicate come da attuare.

In relazione alle riforme attuate, vi sono, per talune, opinioni precise in coloro che se ne sono occupati. Così per lo statuto dei lavoratori è critica diffusa che è legge monca di una parte importante, la disciplina del diritto di sciopero. Per la riforma delle società per azioni è opinione generale che occorra attribuire potestà più ampie e più precise alla CONSOB e disciplinare meglio i rapporti tra essa e l'Amministrazione del tesoro. La legge sulla riconversione industriale 1977 n. 675 funziona male, perché, si osserva, manca una programmazione generale, la programmazione finanziaria essendo malfatta e aggregatizia; il CIPI non è in grado di formare i programmi di settore, la commissione parlamentare non ha strumenti per controllare, gli enti finanziari sopportano l'intero carico delle istruttorie, spendendo ingenti attività amministrative, senza direttive e senza guida.

Con la legge 1975 n. 70 sugli enti pubblici si è riusciti solo ad eliminare pochissimi enti inutili, e soprattutto non si è scesi in profondità, l'unico risultato utile essendo stato l'omogeneizzazione degli strumenti finanziari, accompagnata peraltro da un'improvvida omogeneizzazione contabile e delle procedure contrattuali.

5) Con la riforma tributaria si è adottato un nuovo sistema, di linee precise, con due imposte dirette progressive sui redditi (IRPEF e IRPEG), l'imposta diretta locale sui redditi (ILOR), l'imposta indiretta sul valore aggiunto (che è un'unificazione richiesta dalla CEE), e con una revisione adeguatrice delle altre poche imposte indirette mantenute in vita; è stata inoltre accompagnata dal riordinamento della riscossione, del contenzioso, delle agevolazioni; dall'istituzione dell'anagrafe tributaria; l'accertamento è concentrato sull'amministrazione statale,

che poi assegna agli enti pubblici territoriali e funzionali tributi, quote di tributi, contributi: onde una nuova funzione essenziale dello Stato, di redistributore di introiti provenienti da prelievi coattivi. Dunque un sistema, in sé, molto moderno, che dà attuazione ai principi della Costituzione (in particolare l'art. 53, capacità contributiva e progressività) e risponde ai principi di unificazione della Comunità economica europea (unificazione doganale, IVA, eliminazione o non adozione di tributi comportanti distorsioni di mercato).

Che sia stata realizzata in modo insoddisfacente è peraltro acquisito, ed è implicitamente dichiarato nella profluvie di leggi che ogni anno vengono emanate per correggere e integrare gli atti normativi precedenti. Per l'IVA si è dovuti arrivare ad un testo unico (1981, G.U. 14.7) seguito da istruzioni applicative formato codice tanto era elevato il livello di illeggibilità degli atti normativi accumulatisi nel tempo. Anche a concedere credito ai difensori ufficiali, secondo i quali una riforma così radicale comportava un susseguirsi di atti normativi di assestamento, sta di fatto che il numero di questi resta veramente inspiegabile, stante che la medesima vicenda, avutasi in altri Stati d'Europa e d'America, si è svolta in tempi lunghi, ma non in forma di uragani legislativi. È quindi da ritenere che non trascurabile parte della vicenda sia da imputare ad insufficienza organizzativa e tecnica dell'Amministrazione finanziaria; e difatti a tale constatazione si è alla fine giunti (nel 1979), con l'istituzione dei centri di servizi, di un corpo speciale di ispettori, e la presentazione in un d.d.l. di delega per la riforma dell'intera amministrazione finanziaria.

Peraltro il settore è fra i più tormentati non solo per le insufficienze normative e organizzative, ma anche perché di continuo affiorano confuse idee di revisione: per la finanza regionale e per quella degli enti locali, ogni anno si tengono convegni nei quali si reclama quantomeno l'attenuazione del carattere lor proprio, fundamentalmente di finanza derivata. Solo che quando ci si mette a calcolare i costi finanziari e amministrativi dell'esercizio delle potestà impositive che si vanno via via a proporre, ci si avvede che sono talmente elevati da non essere sostenibili dalla più parte degli enti locali, e non essere convenienti per le regioni. Sì che per i comuni e le province si è imboccata la strada del ripiano dei bilanci da parte dello Stato, mediante

leggi annuali, rubricate come provvisorie, tutte costellate di restrizioni all'ambito delle autonomie, nella specie di divieti di indebitamenti o di disciplina controllata dei medesimi, di disciplina degli ammortamenti, di blocchi manovrati del personale, di limitazioni di nuove iniziative, il tutto affidato a poteri di decisione dell'Amministrazione degli interni, con scavalco delle amministrazioni regionali e con compra di connivenze e conseguente degrado delle gestioni delle province e dei comuni. Il convincimento diffuso è che mentre sono possibili correzioni dei meccanismi che regolano la finanza regionale, per eliminare degli automatismi del riparto dei fondi e del vincolo di destinazione che grava su troppi dei fondi assegnati, per la finanza provinciale e comunale si deve provvedere in sede di riforma dell'autonomie locali, anche se va registrato che non v'è alcun serio orientamento in ordine al modo di provvedere.

6) Diverso è il caso della riforma finanziaria: funziona male per difetto di attrezzatura e di conduzione tecnica dell'Amministrazione del tesoro e per difetto del Parlamento, che non ne ha ancora preso coscienza, ma istituzionalmente è fra le migliori riforme che siano state pensate, in quanto risponde ad un disegno unitario che investe lo Stato (L. 1978 n. 468), Le Regioni (L. 1976 n. 356), gli enti territoriali minori e gli enti funzionali, ai quali è stata imposta per legge o in base a regolamenti contemplati da legge (per gli enti del parastato, la L. 1975 n. 70).

Essa riposa sull'unificazione tipologica degli atti finanziari di tutti gli enti pubblici: bilanci e consuntivi devono essere conformati secondo le stesse regole (cassa e competenza, classificazione delle entrate e delle spese), in modo da essere leggibili con i medesimi criteri, e perciò subito comparabili: un uso accorto ed indirizzato degli elaboratori elettronici potrebbe rendere verificabile non solo la misura, ma la qualità della spesa, e perciò fornire dati ordinati alla decisione politica circa la spesa degli esercizi futuri. In particolare per lo Stato, atto finanziario di base diviene la legge finanziaria annuale, che secondo il disegno delineato dovrebbe essere un atto contenente la programmazione finanziaria del «settore pubblico allargato», ossia di tutti i pubblici poteri coinvolti dalla funzione statale di redistribuzione

dei proventi della prelevazione coattiva (funzione anch'essa statale). La legge finanziaria può quindi modificare qualsiasi statuizione finanziaria anteriore, e rispetto ad essa la legge (statale) di bilancio si pone come legge di attuazione, anche se sono presentate insieme al Parlamento nell'autunno di ogni anno. Successivamente, nel primo semestre dell'anno successivo, dovrebbe essere presentato il consuntivo, ed in base all'indicazione dei residui attivi e passivi che esso contiene, nel successivo giugno si dovrebbe presentare la legge del bilancio di assestamento. Alle spese con proiezione negli esercizi seguenti dovrebbero provvedere i bilanci pluriennali, di sola competenza, che ogni anno sarebbero raccordati per mezzo della legge finanziaria al bilancio annuale, di competenza e di cassa insieme.

Un tessuto così sapiente, richiederebbe, nell'organizzazione statale, un apparato di ricezione e di elaborazione di pari sapienza, e nel Parlamento una disponibilità alla prontezza e alla tenuta decisionale, congiunte a tempestività e a fermezza. Ma nulla di tutto ciò accade. L'Amministrazione del tesoro seguita a suonare i suoi antichi flauti con bucolica perseveranza, quella del bilancio e della programmazione è pressoché disarmata, la legge finanziaria non contiene che un'approssimativa programmazione finanziaria, che può essere alterata da modifiche apportate da leggi di ogni sorta intervenienti in corso d'esercizio; in compenso contiene illegittimamente norme di organizzazione che competerebbero a leggi ordinarie; i bilanci pluriennali non si fanno; la legge di assestamento di bilancio è un calderone in cui si versa ogni cosa. Il Parlamento non solo accetta queste deviazioni laceranti il tessuto, quanto considera la legge finanziaria una legge come tutte le altre, non tenendo conto del fatto che se non concorda sugli enunciati del testo, spetta ad esso deliberarne altri.

A quasi quattro anni dalla riforma, ancora non si vede l'avvio ad una autentica applicazione di essa.

7) Questo per quanto riguarda le riforme attuate. Ma a questo punto, sia per non disperdere l'analisi sia per contenerne le dimensioni, conviene concentrare l'attenzione sulle due prime riforme indicate dalla L. 685: Stato, regioni, altri enti pubblici. Del resto sugli argomenti che si tralasciano (sanità, urbanistica, imprese industriali, Mezzogiorno,

giustizia) vi è un'abbondante e spesso penetrante letteratura specialistica, anche critica, a cui si può senz'altro rinviare.

Si può cominciare col rilevare che la L. 685, giusta un diffuso modo di dire, rubrica come riforma della pubblica amministrazione ciò che attiene ai pubblici poteri in senso lato, esclusi gli enti che compongono gli ordinamenti territoriali (regioni, province, comuni, e altri); che peraltro al momento in cui era elaborata, e poi ancor più allorché fu emanata, si stava formando tra i partiti politici la decisione che occorresse accingersi alla riforma regionale e a quella dell'amministrazione statale, mentre, si pensava, subito dopo si sarebbe posto mano a quella degli enti territoriali primari e secondari. Per quella regionale le idee avevano raggiunto una certa concretezza, tanto che nel 1970 si poté partire con la L. 281; per quella dell'amministrazione statale le idee erano ancora fluide, e si partì, specie sotto sollecitazione sindacale, con la L. 1077, di delega per la materia del pubblico impiego, ossia ancora una volta si partì male: un'esperienza ripetuta avrebbe dovuto insegnare quanto fosse sbagliato abordare riforme del personale burocratico prima della riforma delle strutture organizzative; ma ancora si ripeté l'errore, con il risultato a tutti noto che si introdusse un nuovo laborioso ordinamento del personale statale, quasi simile a quello precedente, ma con tanti vantaggi in più alle persone, sì che l'esito fu che le amministrazioni statali vennero a ricevere prestazioni personali peggiori di quelle di prima, ma pagandole di più; il solo risultato di rilievo fu l'istituzione della dirigenza (D.P.R. 1972 n. 748), con una legge che però fu attuata solo in parte; per cui la situazione mutò assai poco, i precedenti alti funzionari restando molto degli alti funzionari e poco divenendo dei dirigenti, nel significato sostanziale della nozione.

Arrivati al 1973 ci si rese conto dei difetti e degli errori dell'effettuata, più che riforma, ristrutturazione; anche i sindacati dei lavoratori se ne accorsero; ma ormai era troppo tardi, onde si cominciò a delineare l'idea di procedere insieme alle due riforme: amministrazione dello Stato e amministrazioni delle regioni.

L'accadimento va solo ricordato, perché è stato più volte ampiamente narrato e commentato. Istituite le regioni, approvati gli statuti nel 1971, nel 1972 le undici leggi delegate passavano loro le attribuzioni

elencate all'art. 117 Cost., più alcune funzioni delegate. Il trasferimento delle funzioni fu deciso dalle burocrazie ministeriali, più che dai responsabili politici, e seguì, come subito poi si rilevò, la tecnica del ritaglio: le funzioni che si consideravano importanti allo Stato, quelle meno importanti alle regioni. L'ondata di reazione che seguì appena emanate le leggi delegate coprì di discredito l'intero ceto politico, di tutti i partiti: si sono dette e scritte molte cose in proposito, ma la verità è più semplice e più sconcertante: che non ci si era accorti di ciò che si andava scrivendo. La Commissione parlamentare per gli affari regionali non riuscì a comporre una propria linea e ad imporla al Governo; non sarebbe stato difficile, p. es., stabilire che le funzioni si trasferissero non secondo l'ordine delle attribuzioni dei ministeri, che tutti sapevano essere irrazionale, ma per settori organici; comunque, pur di mandare avanti le regioni, la Commissione accettò le tecniche che aveva immaginato il Governo, limitando il proprio compito al taglio delle disposizioni più apertamente illogiche.

Per ragioni diverse, dunque, il primo atto sia della riforma dell'amministrazione statale-personale, che della riforma regionale-istituzione e passaggio di funzioni, si era chiuso malamente. Di qui la formazione del progetto Morlino, il quale prevedeva l'adozione di una legge che impostasse ambedue le riforme, quella delle regioni mediante una delega legislativa, che si disse subito di «completamento» dell'ordinamento, da esercitare entro un certo tempo; quella dello Stato, da esercitare in un tempo successivo all'espletamento della prima, mediante una seconda delega legislativa.

Il progetto non si realizzò, perché il Parlamento non fu favorevole alla seconda delega. Ancor oggi i giudizi su tale decisione sono divisi, ma forse non ha torto chi ritiene che il Parlamento non valutò adeguatamente il peso dei centri di potere delle burocrazie dei ministeri di comando, per il prevedibile gioco di resistenza che si sarebbe dispiegato dopo che fosse stato portato a termine il completamento dell'ordine regionale.

Ciò che venne fuori fu la L. 382 del 1975, di cui si sono più volte messi in evidenza i punti attinenti alla delega per il completamento delle attribuzioni delle regioni, all'equiparazione di regime delle funzioni delegate alle regioni e agli enti territoriali minori con le funzioni trasferi-

te, alla delega per l'assetto degli uffici statali soppressi, alla disciplina più accurata della funzione statale d'indirizzo e di coordinamento. La L. 382 peraltro si occupava anche dell'amministrazione statale, con delle norme, residue dal primitivo disegno o da esso originate, che si ritenevano più urgenti: la riforma del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, per cui si prevedeva un'altra delega legislativa (non fu esercitata); l'istituzione di ruoli unici di dipendenti di enti soppressi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti statali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (non attuata), l'introduzione della contrattazione collettiva per i dipendenti dello Stato. Si aveva quindi, in certo modo, un'anticipazione di elementi di una riforma dell'amministrazione dello Stato, e per questa ragione essa fu poi attuata solo per la parte – come al solito – relativa al personale.

La L. 1975 n. 382 segna quindi il punto di dissociazione tra le riforme che parevano avviarsi collegate. Il risultato è stato che, dopo il completamento dell'ordinamento regionale, nel senso assolutamente stretto, ci si è fermati; che per gli enti pubblici la L. 1975 n. 70 avviò un'opera rimasta incompiuta; che la riforma dell'amministrazione statale veniva rinviata, e doveva attendere ancora cinque anni prima di riprendere dei faticosi non cammini, ma sentieri.

8) Non è qui il caso di dire delle leggi delegate 1977 n. 616, 617 e 618: come sono nate, che cosa hanno significato, che cosa hanno prodotto. Ne hanno scritto tanti e bene. Il punto che invece occorre mettere in rilievo è che in esse, in particolare anzi nella L. 616, si adottò in larga misura la tecnica del rinvio a legge futura, una tecnica, cioè, che è stata ed è molto criticata. Ed anche in questo caso la critica varrebbe, poiché la L. 616 non solo rinviava a leggi future, ma stabiliva il termine per l'adozione delle medesime: in effetti un solo termine è stato osservato, quello per la legge di riforma sanitaria, L. 1978 n. 833, che era stato fissato al 31.12.1978; tutti gli altri sono saltati, e per fortuna che questa volta il legislatore, prevedendo l'inosservanza dei termini, aveva quasi sempre stabilito che cosa dovesse avverarsi.

Tuttavia nella L. 616 il rinvio a leggi future non era sempre un atto di pigrizia o il segno di un non raggiunto accordo; in molti casi era

un'iterazione di messaggio, che poi era sempre quello della necessità di procedere alle altre riforme collegate con quella del completamento dell'ordinamento regionale. Stava quindi ad avvertire che in quel determinato settore in cui si emanava la norma contenente il rinvio l'assetto istituzionale non si sarebbe potuto raggiungere sinché il rinvio non fosse stato sciolto.

Si ricorda che i rinvii a legge da adottare entro il 31.12.1978 erano quelli concernenti le leggi di riforma dell'assistenza pubblica, di riforma sanitaria, del controllo dei prezzi, delle camere di commercio; il 31.12.1979 era indicato come termine per le leggi sui beni culturali, sulle attività dello spettacolo (prosa, musica, cinema), sui parchi nazionali, sull'amministrazione dei lavori pubblici, ma soprattutto sulle autonomie locali.

Il collegamento fra quest'ultima ed il nuovo quadro delle attribuzioni delle regioni era talmente stretto, che, com'è noto, furono presentati diversi modi per risolvere, in via transitoria, i problemi che nascevano dalla ricognizione della natura regionale o infra-regionale di una qualche funzione, secondo i criteri stabiliti dalla L. 382. Alla fine la Commissione per le questioni regionali finì col suggerire criteri differenziati: quello del rinvio a legge futura, quello dell'attribuzione alle regioni di potestà da esercitare in futuro, quello del trasferimento immediato di funzioni ai comuni anche se implicate da funzioni regionali. Forse era difficile fare altrimenti, però, nella sostanza, si sono aperte altre serie di problemi rinviati, rimanendo transitorie tutte le soluzioni adottate, anche quelle del trasferimento diretto ai comuni.

Vi è tuttavia un altro gruppo di problemi lasciati aperti, costituito da quelli che sono stati detti problemi di raccordo fra Stato e regioni. Non occorre particolare acume per intendere come la L. 382, sostituendo all'elenco empirico dell'art. 117 Cost. un criterio razionale come quello della natura della funzione, introduceva assai più che un'integrazione all'enunciato costituzionale: una vera e propria mutazione, per cui le regioni da enti separati dallo Stato, con attribuzioni rigidamente divise, divenivano enti aventi rapporti necessari con lo Stato per tutte quelle funzioni comprese nelle materie dell'art. 117 che non avessero i caratteri di attinenza al territorio e alla comunità regionale, secondo il dettato dell'art. 1 L. 382. Quella che è stata detta

implicazione reciproca tra Stato e regioni trova la sua radice nel criterio di riparto delle attribuzioni; non invece nel carattere derivato della finanza regionale (non per come è, ma per come dovrebbe essere), e neppure nella sussistenza del potere di indirizzo e di coordinamento, tuttora così oscuro nella sua portata concreta, in quanto ambedue questi elementi strutturali potrebbero sussistere anche se il rapporto Stato-regioni fosse diverso.

Possiamo tralasciare di approfondire quanto concerne l'implicazione reciproca, perché anche qui vi è un apporto di dottrina ampio e concludente. Invece interessa quanto da essa consegue, ossia che fra regioni (comprese quelle a regime differenziato) e Stato è necessario sussistano degli istituti di raccordo generali e stabilizzati. Il legislatore, a partire dal 1975, aveva inteso il problema, ma pragmaticamente, ed aveva istituito vari organi collegiali, detti a partecipazione mista, con rappresentatività di regioni e di organi dello Stato (come il CER, il Consiglio sanitario nazionale, il Consiglio nazionale per i beni culturali, le due commissioni presso il Ministero del bilancio, e altri minori). Ma vi sono questioni a contenuto essenzialmente politico, che non possono passare per gli organi rappresentativi misti, e vi sono questioni con amministrazioni centrali che non trovano organi misti di trattazione, o perché questi non ci sono, o perché pur essendoci ad esse non competono. Il non avere raccordi generali e stabilizzati nella pratica pregiudica in modo grave sia lo Stato che le regioni. Vi è dunque ancora aperto un problema di completamento dell'ordinamento regionale che non riguarda i profili delle attribuzioni ma i profili organizzativi.

Su di esso avevano richiamato l'attenzione la Commissione parlamentare per le questioni regionali nella deliberazione 12.2.1980, e, prima, il Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, 16.11.1979. Sulla base della direttiva del Senato 10.7.1980, presso l'Ufficio della funzione pubblica fu costituita una commissione di studio, presieduta dal prof. Bassanini, con la direttiva di attenersi alle linee della deliberazione parlamentare.

La Commissione è attualmente al lavoro, in contatto stretto con l'Ufficio del Ministro per le regioni, e sta esaminando l'istituzione di una conferenza permanente delle regioni presso la Presidenza del Consi-

glio dei ministri, dotata di una sua segreteria permanente, e di uffici di collegamento con gli organi rappresentativi misti; i controlli sulle regioni, con la possibilità di prevedere controlli interni di gestione; i commissariati del Governo; i rapporti finanziari Stato-regioni al fine di pervenire ad un assetto definitivo e soddisfacente della materia; i rapporti Parlamento-regioni.

È inutile dire che un completamento organizzativo globale dell'ordinamento regionale non potrà aversi se non dopo la ristrutturazione dell'apparato centrale e periferico dello Stato. Tuttavia se la commissione potesse quantomeno presentare proposte in ordine ai raccordi Stato-regioni di contenuto specifico, questo sarebbe già un notevole passo per uscire dal regime oggi esistente, che è per alcuni settori di frizione, per altri di rapporti per episodi, quindi di vuoto.

Peraltro il protrarsi immotivato dei tempi di studio ed il prolungato tacere dei protagonisti possono essere interpretati anche come segnali di caduta di interesse. Vi è una campagna di stampa contro le regioni, alimentata in massima parte dalle burocrazie centrali, le quali giocano anche la carta della non definizione dei raccordi per tentare recuperi. È da aggiungere, come determinante negativa, la mancata precisazione, per le regioni del Sud, delle funzioni della Cassa per il Mezzogiorno; è peraltro vero che la prevista divaricazione tra regioni del Centro Nord e regioni del Sud si è avverata con un arco minore del temuto, e che il decollo delle regioni del Sud (l'altro evento previsto a tempi lunghi), almeno per tre delle regioni medesime già si sta avverando.

9) Nell'ordine cronologico la seconda materia di riforma è stata quella degli enti pubblici funzionali, con la L. 1975 n. 70, che è un esemplare, quasi si direbbe in vitro, di quella mancanza di accuratezza che da noi è, da sempre, propria della produzione legislativa del Parlamento.

È nota l'occasione che, storicamente, ne patrocinò la nascita; fu quella che poi si disse la scoperta della giungla retributiva, la quale mosse dall'energico intervento di studiosi privati, volto a richiamare l'attenzione della pubblica opinione sulle disparità retributive specie nel settore pubblico allargato (Stato ed enti pubblici); il fatto era noto

all'IGOP da parecchio tempo, ed anzi l'IGOP e la Corte dei conti avevano cercato di rimediare, almeno per gli enti pubblici, senza risultati apprezzabili, in quanto i sindacati delle diverse categorie reagivano pesantemente ad ogni azione che si movesse nel senso di un allineamento retributivo, protestando sempre delle «specificità» lavorative, giustificanti retribuzioni speciali o almeno strutturate diversamente da altre.

Lo scandalo che scoppiò con la scoperta della giungla retributiva mosse il Parlamento a costituire una commissione d'inchiesta (Commissione Coppo), alla Relazione della quale seguì un elaborato parere del CNEL, da cui doveva uscire il successivo progetto di legge quadro per il pubblico impiego. Ma nel frattempo era stata anche messa in cantiere quella che poi sarebbe divenuta la L. 70, inizialmente con l'intento limitato dell'unificazione retributiva del personale degli enti pubblici funzionali. Nella elaborazione parlamentare si prese però l'iniziativa di ampliarne l'ambito, per sopprimere gli enti pubblici che si ritenevano inutili, per unificare anche altri tratti strutturali degli enti pubblici, e per ordinarli tipologicamente. Tutti e tre questi fini furono realizzati in modo pessimo. La disciplina tipologica, che da tante parti si reclamava, specie dopo l'indagine compiuta dal CIRIEC edita nel 1972, si limitò ad un raggruppamento degli enti pubblici funzionali, mantenuti in vita dalla stessa legge, fondato su una classificazione per attribuzioni: una cosa da laureandi. Quanto ai tratti strutturali si fecero dei passi indietro, perché enti i quali erano stati da tutti ritenuti privati (come l'Associazione famiglie caduti e dispersi in guerra) furono dichiarati pubblici; enti considerati prima organi statali con personalità giuridica, come l'Istituto di statistica o il Consiglio nazionale delle ricerche, furono degradati ad enti del parastato; gli enti di ricerca, che pure avevano proprie peculiarità, anche per i profili professionali degli addetti, furono cacciati nel calderone, perdendo, anche nei contratti collettivi, ciò che più era loro caratteristico (e difatti la questione doveva ripresentarsi qualche anno dopo).

Quanto all'eliminazione degli enti inutili, la legge cominciò col lasciar fuori del proprio ambito tutti gli enti locali, funzionali e territoriali; poi gli enti pubblici economici, poi alcuni altri enti particolari. Limitata la propria attenzione ai soli enti nazionali, li divise in due categorie:

quelli che essa stessa riteneva da conservare, e quelli da sottoporre all'esame di un comitato presidenziale a cui seguiva il parere di una commissione parlamentare, indi una legge delegata con cui l'ente veniva mantenuto in vita, fuso, riformato. Gli enti che allo scadere del triennio successivo all'entrata in vigore della legge non fossero stati «dichiarati necessari», si consideravano soppressi.

Il procedimento amministrativo-normativo delineato dalla legge era ingegnoso, e avrebbe funzionato meglio se la stessa legge non avesse disposto, negli elenchi allegati, la conservazione di enti palesemente non necessari, come p. es. tutti quelli attributari di funzioni ormai divenute regionali.

Sono stati comunque fatti dei bilanci dell'applicazione della L. 70, ed i risultati sono modesti. Per cui la legge avrebbe avuto esiti insignificanti, se non fossero sopravvenute le Leggi 616/1977 e 833/ 1978 (completamento dell'ordinamento regionale e servizio sanitario nazionale) con le quali si soppressero gli enti funzionali, nazionali e locali, le cui attribuzioni fossero divenute di spettanza delle regioni, e gli enti con funzioni di assistenza sanitaria. Si calcola, approssimativamente, che con la prima si soppressero intorno ai 30.000 enti pubblici, tra ECA, Patronati scolastici, Istituzioni provinciali di assistenza e beneficenza; la seconda sopprime alcuni degli enti conservati dalla L. 70, alcuni dei quali anche di grossa dimensione, come l'INAM.

Quel che resta da fare lo ha indicato il Senato, nella direttiva 10.7.1981 (punto IV.1): un'attenta verifica dello stato di attuazione delle leggi riguardanti la ristrutturazione e la soppressione degli enti pubblici. Occorrono quindi due diverse azioni: l'una di carattere conoscitivo, volta ad appurare che cosa, tra leggi statali e leggi regionali, ancora sussista degli enti pubblici funzionali, quanto alla consistenza, all'efficienza, ai costi; l'altra di carattere normativo, per giungere ad un assetto definito. Questa seconda è la più difficile, per varie ragioni. Una è quella dei guasti che parecchi enti hanno subito o da leggi irragionevoli o da vetustà, onde per alcuni di essi si sono rotte le file, nel senso che sono sul tappeto disegni e proposte di legge di riforma: ricordiamo l'Istituto nazionale della previdenza sociale, il Consiglio nazionale delle ricerche, il Comitato nazionale per l'energia nucleare l'Istituto per il commercio estero, le Camere di commercio, ecc. È

chiaro che, senza una mente che soprasseda unitariamente alle riforme vi è il rischio di un aggravamento dell'atipicità, ossia di un passo indietro; né è pensabile che la mente unitaria possa esser trovata in qualcuna delle commissioni parlamentari, anche se in astratto la prospettiva sarebbe plausibile.

Una seconda ragione è costituita dalla mancanza di una modellistica di proposta, se si eccettua la proposta di dar pieno riconoscimento agli enti privati d'interesse nazionale, e di regolarli in termini generali. In realtà, alcuni di questi enti già esistono: gli enti associativi già pubblici divenuti privati in base agli artt. 114 e 115 della legge delegata 616/1977, in quanto fruiscano di contributi dello Stato, la Croce rossa italiana, e altri. La direttiva del Senato, più volte citata, li prevede, ed è stato presentato un d.d.l. dal Ministro Darida. Se questa figura fosse legislativamente riconosciuta, sarebbe possibile ascrivere ad essa taluni degli ora enti pubblici, i quali di pubblico non hanno nulla (non hanno funzioni pubbliche, ma solo finalità d'interesse pubblico).

La terza ragione è che la revisione di molti enti pubblici è condizionata dalla riforma degli apparati centrali e locali dello Stato: vi sono già oggi enti pubblici che sono tali solo perché così li dice la norma, in quanto sostanzialmente sono, rispetto allo Stato, uffici studi (p. es. l'ISCO, l'ISPE) o uffici esecutivi (p. es. l'U.I.C.), o altro.

Dal travaglio in corso sta, ad ogni modo, già prendendo forma un disegno, che vede gli enti pubblici funzionali raggruppati intorno o allo Stato o alle regioni, ossia ad enti territoriali esponenziali muniti di potestà di direttiva e di controllo. Ma non ci si può illudere che il cammino da percorrere sia breve.

10) Vengono ora le due riforme, quella dei poteri locali e quella dell'apparato dello Stato, sulle quali si è ancora alle fasi iniziali.

Quanto alla prima, in ognuna delle più recenti legislature vi è stata qualche iniziativa; nella legislatura in corso è noto che sono state presentate quattro proposte di legge partitiche (socialista, comunista, democristiana, repubblicana); che la Commissione affari costituzionali del Senato costituì un comitato ristretto per un testo unificato; che il comitato si mise all'opera con impegno, presentando un testo, detto dai suoi relatori Mancino-Modica, in cui si inserirono gli elementi

comuni dei diversi testi esistenti; che, presentato al convegno di Bruz-zano, il testo ricevette impietose critiche, ma nessuno fece proposte concrete per avanzare; che a questo punto il Governo annunciò un proprio testo, ed in effetto il Ministero degli interni lo predispose e anzi lo fece anche circolare in altri convegni, ricevendo ancora una volta solo critiche; che è così venuta fuori una situazione di stallo, in quanto il Senato è fermo ad attendere il testo governativo n. 2, e il Governo è fermo, anzi il tema non figura neppure nel discorso programmatico del Governo. La paradossalità della situazione consiste in ciò: che tutti i partiti politici sono nell'ordine di idee che occorra provvedere, che il Senato e il Governo-Amministrazione degli interni ne sono parimenti convinti, eppure nessuno si muove.

Intorno ai problemi degli enti locali, vi è stato un intenso lavoro di congressi e di studi individuali, che ha portato all'analisi dell'intera materia e all'identificazione dei punti salienti. A parte i problemi che hanno rilievo prevalentemente tecnico (p. es. conservazione della figura e posizione dei segretari comunali e provinciali, ambito e natura della potestà regolamentare degli enti, ambito della potestà organizzativa e possibilità di costituire organi, mantenimento della figura ibrida del sindaco ufficiale del governo, informazione nei confronti di organi dello Stato, diversa strutturazione delle aziende provinciali e comunali, diversa strutturazione delle unità sanitarie, ecc.), alcuni dei quali del resto di attribuzione regionale e non più statale, i problemi politici sono i seguenti: a) abbandono del criterio dell'uniformità di disegno organizzativo: si è suggerito di attribuire agli enti locali la potestà statutaria, e tutti i progetti presentati la affermano; però poi la negano subito, non solo prescrivendo il tradizionale disegno organizzativo a tre (consiglio, giunta, capo dell'ente), ma regolando con minuzia poteri e procedimenti, e quindi aprendo una prospettiva di pseudo statuti, come quella che si è avuta per le regioni; b) i comuni polvere: sono tutti d'accordo sul principio di vitalità dell'ente comune, e quindi sul minimo demografico, contributivo, di dimensione-costo dei servizi, ma l'unico progetto che propone fusioni di comuni (quello socialista) fissa un minimo demografico appena a 700 abitanti; il che non è serio, poiché un comune di tal fatta, in base ai proventi mediamente calcolati è in grado o di pagare 10 dipendenti o di pagare

opere affidate a terzi pagando tre dipendenti. Altrove il problema è stato risolto in modo assai semplice, cioè fissando minimi demografici molto più elevati: p. es. 40.000 abitanti in Inghilterra, e ciò ha il vantaggio di permettere di superare meglio le resistenze dei piccoli campanili. Da noi si fa strada, come sempre, un compromesso; istituire associazioni obbligatorie di comuni così dette a finalità generali, ossia attributarie delle funzioni primarie dei comuni; è la strada già sperimentata con le unità sanitarie, e in talune regioni anche sociali. È una strada praticabile, ma ad una sola condizione: che sia bene architettata e realizzata in termini generali; altrimenti è mistificazione; c) le conurbazioni e le aree metropolitane; le soluzioni prospettate sono, in tutte le proposte, la costituzione di autorità di area metropolitana, supercomunali e atipiche; è una soluzione irrazionale e di ripiego, perché la soluzione tecnicamente più soddisfacente è quella, inversa alla precedente, della fissazione del limite dimensionale massimo dell'ente primario, da determinare non solo sulla base demografica, ma anche su indici economico-sociali (numero delle imprese e degli operai addetti, volume di traffico e di utenza dei servizi, ecc.); oltre il limite si costituisce un altro ente primario; l'autorità di conurbazione resta una federazione di comuni, con funzioni di assetto del territorio e della gestione dei servizi comuni del territorio (non quindi delle persone); d) l'ente intermedio: sono note le esperienze attuate in molte regioni, dell'ente intermedio costituito dal comprensorio, e poi quelle, regolate da leggi statali, dei distretti scolastici, e delle unità sanitarie (in alcune regioni sociosanitarie) locali; è anche noto che negli ultimi tempi si registrano tendenze a valutazioni negative dell'esperienza dei comprensori; valutazioni certamente eccessive, che sono da prendere con riserva, perché generalizzazioni su nomi; le realtà dei comprensori non sono omogenee, e perciò sono valutabili solo per tipi definiti da norme positive. Quel che stenta invece ad entrare nella consapevolezza comune è che il comprensorio non è da collocare né nella prospettiva dell'ente intermedio, né in quella dell'ente locale secondario (tesi del gruppo di Pavia), bensì in quella del comune ridimensionato: ossia è stato uno strumento interamente riducibile al precedente problema *sub b)*, onde si spiega che nella versione di associazione intercomunale abbia presentato vitalità maggiore che

nelle altre versioni; e) la provincia, che un partito politico (il repubblicano) avrebbe voluto sopprimere con modifica della costituzione, è in cerca di un'identità. Si è detto che non si possono dare alle province e ai comuni compiti dello stesso spettro di materie (p. es. Roversi Monaco), e ciò è esatto; però nessuno ha finora ragionato non in termini di materie (che è sbagliato), ma di funzioni (tecnica che i lavori preparatori della L. delegata 616 hanno mostrato essere razionale), onde resta non spiegato perché la provincia non possa avere, giuste proposte più che avanzate ipotizzate, funzioni in materia di agricoltura, assistenza sanitaria, assistenza tecnica, e simili. Invece prevale l'ipotesi di attribuire alle province funzioni di programmazione, che è ancor meno spiegabile: la programmazione economica postula infatti enti di vasta area, e le aree provinciali sono piccole in ordine ad essa; la programmazione territoriale, se vocazionale richiede anch'essa enti di vasta area, onde non può competere che alla regione; se di assetto del territorio richiede enti di piccola area, onde non può essere che comunale; se d'assetto del territorio a fini di coordinamento, è propria delle autorità federative di conurbazione o di area metropolitana. Non si vede quindi chiaramente quale potrebbe essere, nella programmazione, lo spazio della provincia, ente di media area, socialmente disomogeneo, inegualmente sviluppato. Né appaiono affidabili i pochi apporti in proposito degli urbanisti, persone in genere in cerca di lavoro e spesso inconsapevolmente portate a ritenere che la loro attività si svolga in Centro Australia anziché in aree da oltre un secolo ormai conformate dall'opera dell'uomo.

In conclusione mancano ancora, per i poteri locali, proposte di disegni unitari, meno superficiali, del complesso dei problemi aperti.

11) Malgrado la diffusa opinione contraria si è più avanti sulla materia riforma dell'apparato dello Stato, perché su di essa la direttiva del Senato più volte citata dice cose più chiare, e perché per una certa parte di essa vi sono disegni di legge in Parlamento, per un'altra parte azioni amministrative iniziate, per una terza parte vi sono degli studi propositivi compiuti, anche se poi, infine, vi sono due ultime parti o lasciate vuote di iniziative o con iniziative abbandonate. Senza entrare nei dettagli, per ragioni di brevità, per la prima parte

sono stati presentati in Parlamento disegni di legge: a) per l'affidamento alla Corte dei conti di funzioni di controllo di gestione con riduzione dell'inutile controllo preventivo di legittimità alla dimensione consentita dalla Costituzione (direttiva, punto VII); b) per la tipizzazione delle aziende e delle amministrazioni autonome dello Stato (direttiva, punto IV, 2): si propone una legge quadro per tali organizzazioni, da adattare mediante statuti speciali per le singole aziende, unificando il tipo di direttiva, di controllo e di struttura di decisione; c) per la Scuola superiore di amministrazione, che si informa al criterio di un'ampia delegificazione (direttiva, punto V, 4). In questa parte entrano altresì il d.d.l. sugli enti di interesse nazionale, di cui si è detto (§ 9), il d.d.l. legge quadro sull'impiego pubblico, il d.d.l. delega per la riforma del processo amministrativo, più disegni di legge a contenuto particolare, anch'essi peraltro da inserire nella direttiva parlamentare (delega per riforma del Ministero delle finanze, riforma dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato, e altri minori). Vi è perciò un materiale abbastanza consistente che già si trova dinanzi al Parlamento, il quale peraltro procede con la sua lamentevole lentezza.

Le azioni amministrative iniziate riguardano l'organizzazione degli uffici e il personale. Sono: a) la costituzione di una Conferenza permanente dei direttori ministeriali degli affari generali e del personale presso l'Ufficio della funzione pubblica; b) l'istituzione di uffici di organizzazione presso le amministrazioni centrali, con formazione di quadri di analisti connessa alla Scuola superiore della pubblica amministrazione (ma procede lentamente e male); c) l'elaborazione di un testo generale sugli indicatori di produttività (direttiva, punto III a) e di strumenti di autoanalisi per il rendimento dei servizi; ogni amministrazione dovrebbe poi, tramite gli uffici di organizzazione, elaborare indicatori adeguati alla propria struttura; l'azione procede in modo del tutto insoddisfacente, per incapacità di molte delle amministrazioni centrali; d) la redazione dei profili professionali, imposta dalla L. 1980 n. 312 per l'impiego statale; in alcuni settori è stata già portata a termine in modo soddisfacente, in molti altri i sindacati la hanno guastata, confondendo i profili professionali con le mansioni.

Gli studi propositivi elaborati riguardano: a) la fattibilità amministrativa delle leggi (Commissione Barettoni Arleri; direttiva, punto VIII); la

relazione è già consegnata al Parlamento per un esame, a seguito del quale si dovrà procedere operativamente; b) l'ordinamento della presidenza del Consiglio dei Ministri, per il quale era stato presentato alla Presidenza (luglio 1980) un avvanprogetto, da discutere in relazione all'assetto degli altri apparati, e poi tradurre in d.d.l.; senonché è stato anticipato ora in parte con un atto di scarsa decifrabilità e di non buona fattura, che è un ordine di servizio del P.C.d.M. 14 agosto 1981; c) i raccordi Stato-regioni, dei quali si è già detto (§ 7); d) la nuova normativa sulla dirigenza, più volte richiesta dall'uno e dall'altro ramo del Parlamento, e ora presentata in un nuovo avvanprogetto; e) la ristrutturazione degli apparati centrali e locali dello Stato (Commissione Piga; direttiva, punti I, 1, c.; 1, 2; II, 2; V, 3); se ne dirà meglio più oltre. Sono da aggiungere le commissioni di studio che si stanno occupando dell'unificazione dei trattamenti di fine rapporto dei dipendenti pubblici (Commissione Colletti), del diritto di accesso dei cittadini agli atti dell'amministrazione e delle misure di pubblicità e informazione, di alcuni ministeri ed enti pubblici (bilancio, ICE, ecc.).

Sono state invece abbandonate le iniziative intraprese per l'edilizia dello Stato, per l'informatica, per la delegificazione, per la contrattazione pubblica unificata presso l'Amministrazione dei lavori pubblici, per il Consiglio superiore della pubblica amministrazione (tutte indicate nella direttiva parlamentare), e altre minori. Nulla si è infine intrapreso per la disciplina del procedimento amministrativo (direttiva, punto VI, 2).

Ad un anno e mezzo dalla direttiva del Senato, il bilancio non è tra quelli che possano dirsi confortanti. In particolare perché si è arenato, senza nessun segnale di ripresa, il più importante degli studi propositivi, quello relativo alla ristrutturazione dell'apparato statale, centrale e periferico, nel Consiglio dei ministri, nei singoli ministeri, riaccorpato o riarticolato in strutture particolari secondo i suggerimenti della direttiva del Senato, nel commissario del Governo presso le regioni, negli altri organi locali delle singole amministrazioni.

Sarebbe molto lungo esporre le proposte della Commissione Piga, che sono note per alcune notizie giornalistiche frammentarie e spesso imprecise, mentre invece avrebbero dovuto essere portate a conoscenza pubblica (come in un primo tempo era stato disposto). Che

cosa c'è dietro? Il timore di suscitare resistenze in parecchie delle amministrazioni statali? Se è questo occorre darlo per scontato, stante l'inettitudine delle burocrazie di settore a ragionare in termini generali. O la mancanza di una volontà politica di impegnarsi? È quello che i più pensano.

Sta di fatto che le omissioni e gli errori accumulati nei trentatré anni, in materia di strutture, di organizzazione del lavoro e di personale hanno degradato gli apparati statali al livello di quelli di un Paese di Terzo Mondo.

È una constatazione, non una valutazione, stante che non c'è una sola funzione o un solo servizio dello Stato di cui il cittadino possa dirsi soddisfatto. Il ceto politico si rende conto perfettamente che con un siffatto apparato non si può svolgere alcuna politica, ma prosegue nell'inerzia se non negli errori.

12) Lo Stato repubblicano è ancora un edificio in costruzione, per alcune parti anzi malfatto; per altre perfino somigliante ad un bel rudere, come quello di un palazzo imperiale del Palatino. Dire che gli ideali politici della Costituente sono ancora vivi, è una beffa, o una truffa, a seconda di chi lo dice. Da oltre un anno siamo in fase di stallo; la crisi economica sta divenendo un diversivo, e altri diversivi si inventano, come del resto in tutti i momenti di disgregazione sociale, quando monta la disaffezione verso le istituzioni. I partiti politici sono consapevoli di ciò, onde si penserebbe dovrebbero spingere per portare a compiutezza lo Stato repubblicano, mettendolo in condizione di recuperare con sue buone prestazioni l'affezione almeno di quella parte della sua collettività che ancora si impegna; invece ciò non accade, anzi accade di peggio: molte voci restano silenti. Perfino il Partito comunista, che fra tutti meglio aveva inteso il valore del completamento dello Stato repubblicano come condizione necessaria e determinante della democrazia, come continuo tra collettività statale e pubblici poteri, cede oggi alle lusinghe dei diversivi quando servono a risultati politici di breve termine.

In questo quadro si pone la questione delle riforme costituzionali, che, con maggior coerenza rispetto alla consapevolezza di quanto accadeva, è stata aperta dal Partito socialista; ma meglio si direbbe

lanciata, come una mongolfiera, senza esprit de suite, cioè non guidata né gestita.

Così come presentata, la riforma della Costituzione è articolata in tre parti: riforma dei regolamenti del Parlamento, *alias* rifondazione della funzionalità del Parlamento, revisione della legge elettorale, riassetto dei rapporti Parlamento-Governo. Nulla si è proposto circa quegli articoli della Costituzione che avrebbero bisogno di precise integrazioni o di radicali modificazioni migliorative, che sono parecchi (p. es., per stare solo ai principali della seconda parte, gli artt. 97, 100, 102, 103, 113, 125, 129, 130).

Di tutte queste riforme, ai fini della fondazione dello Stato repubblicano, certamente la rifondazione della funzionalità del Parlamento è indispensabile, ed è alquanto complessa; anche qui senza entrare in dettagli, essa si articola sulla differenziazione della rappresentatività delle due camere del Parlamento, sulla diversa distribuzione delle funzioni nel procedimento legislativo, sulla diversa delineazione delle commissioni permanenti e speciali secondo criteri organici con eliminazione di commissioni inutili (e controperanti) sulla disciplina della funzione d'indirizzo (che non c'è), sull'attrezzatura di servizi per la funzione di controllo, sulla razionalizzazione dei regolamenti di procedura. Finora solo l'ultimo di questi punti è stato preso in considerazione, essendo il più appariscente all'esterno, e ciò non depone bene. Ma ciò a cui la legge non può arrivare è la riforma dei partiti politici e dei sindacati, ond'è che «se mi mostra la mia carta il vero», è ben «lontano a scoprirsi il porto».

Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta (*)

Augusto Barbera

1. Perché si diffonde l'interesse attorno alle politiche istituzionali negli anni settanta?

Intanto perché sono gli anni contrassegnati da una serie di importanti innovazioni. La crescita di soggettività conseguente al 1968 studentesco e all'autunno operaio si traducono nella prima metà di quegli anni nell'affermazione di nuove identità collettive e in puntuali istituti del nostro ordinamento giuridico. Lo spazio per le libertà civili si amplia andando anche al di là dello stesso testo costituzionale, fermo al catalogo tradizionale dei diritti di libertà come libertà *dallo* Stato, proprio della grande tradizione liberale: diritti all'interno della fabbrica, con lo Statuto dei lavoratori, il processo del lavoro e la legge sulla parità delle lavoratrici; all'interno della caserma con la legge sulla disciplina militare; le riforme carceraria e psichiatrica; il voto ai diciottenni; il nuovo diritto di famiglia, il divorzio, l'aborto; le nuove dimensioni assunte dalla libertà di informazione prima con la pur asfittica riforma della Rai-Tv, poi con le sentenze della Corte sulle radio e Tv locali; le garanzie conquistate e le nuove possibilità apertesesi per spazi di movimento di magistrati, poliziotti, studenti e docenti.

Sono gli anni inoltre in cui da un lato il sindacato esce dal chiuso della fabbrica e si dà nuovi obiettivi e nuove forme organizzative e, dall'altro, si conseguono risultati di rilievo nell'assetto organizzativo delle istituzioni: l'avvio a regime delle Regioni e il notevole ampliamento dei poteri dei Comuni che consentono, in talune parti del

Articolo pubblicato in *Regione e governo locale*, 1981, n. 6, pp. 41-56.

(*) Relazione al Seminario «Le politiche istituzionali negli anni settanta», organizzato dal «Centro per la riforma dello Stato» (Roma, 29 settembre 1981).

Paese, significative esperienze di programmazione, lo smantellamento di enti inutili o inutilmente sovrapposti ai livelli di governo locale, la ricomposizione sul «territorio» di funzioni sparse e frammentate, l'impianto della riforma sanitaria; l'istituzionalizzazione delle Comunità montane, dei quartieri e degli organi collegiali della scuola.

Sono gli anni in cui il Parlamento esce da una condizione subalterna e cerca di acquistare una sua «centralità» varando all'inizio del decennio i regolamenti parlamentari, assumendo significativi poteri nel controllo della gestione del bilancio dello Stato e delle nomine negli enti pubblici e aprendo varchi su enti e istituzioni tradizionalmente separati (la Rai-Tv, le partecipazioni statali, i servizi di sicurezza, la Ragioneria dello Stato, la Cassa per il Mezzogiorno), acquisendo progressiva incidenza nell'attività legislativa con il progressivo attenuarsi della «*conventio ad excludendum*».

Ma sono anche gli anni che vedono, nella seconda metà degli stessi, il ridimensionamento, a volte drastico, di molte speranze: le regressioni soggettivistiche degli spazi di libertà conquistati; la inefficienza di molte amministrazioni regionali; le chiusure municipalistiche; la caduta delle spinte di partecipazione; l'abuso dei decreti legge e l'accentuarsi degli ostruzionismi; l'arresto del processo riformatore.

Guardarsi indietro e valutare le cause del successo iniziale e del declino successivo di questo processo riformatore è essenziale per trarre insegnamento per i problemi dell'oggi.

Al successo di questa strategia contribuiscono diversi fattori. In primo luogo l'unità della sinistra in ascesa che seppe coagulare attorno a un «progetto» un arco più ampio di forze e, in particolare, aprendo positive contraddizioni, anche di forze che si riconoscevano nell'autonomismo cattolico. Ma contribuì anche l'aver finalizzato le riforme non al perseguimento di fini di parte, ma, a fini generali; l'aver ancorato le stesse alla storia precedente portando a maturazione fermenti ed obiettivi maturati già con il centro-sinistra; l'aver collegato insieme bisogni sociali e forme della democrazia.

Al declino hanno contribuito, accanto a cause di ordine generale, e in particolare alla caduta della politica di solidarietà nazionale e l'esplosione del terrorismo, limiti più specifici: gli equivoci non risolti alla base delle ideologie e delle spinte autonomistiche e partecipa-

zionistiche; il non avere dato sbocchi «decisionali» alla democrazia di base; il non avere collegato strettamente processi di riforma dello Stato e progetti di politica economica; il non avere toccato contemporaneamente tutti gli «attori» istituzionali (gli esecutivi assieme alle assemblee; le burocrazie assieme alle istituzioni rappresentative); il non avere toccato gli attori politici accanto a quelli istituzionali e l'aver quindi consentito che accanto al potere delle assemblee si espandesse il potere degli apparati di partito. Ma tre fattori fra loro collegati hanno pesato in particolare: in primo luogo il non avere messo in discussione più a fondo gli assetti di potere e l'aver quindi puntato sulla redistribuzione del potere fermandosi di fronte al passo più impegnativo della trasformazione dello stesso, per cui spesso la partecipazione si è tradotta o in un allungamento di procedure immutate, o in una cooptazione di nuovi soggetti all'interno di vecchie strutture; in secondo luogo, l'aver affiancato nuove strutture alle vecchie senza che le prime sostituissero le seconde; in terzo luogo, l'aver tendenzialmente sacrificato, in breve, al polo della «rappresentanza» quello della «decisione», entrambi essenziali per una democrazia che voglia evitare sia paralisi decisionali che tentazioni autoritarie.

2. Gli anni settanta possono quindi fornire indicazioni sufficienti per chi vuole riprendere e completare il processo di riforma dello Stato e risanare le nostre istituzioni e in particolare per chi vuole ripensare a fondo l'esperienza regionale.

Ascesa e declino dell'interesse per i temi del potere locale; grandi successi della prima metà degli anni settanta e caduta della «scommessa regionale» nella seconda metà degli stessi possono essere più adeguatamente inquadrati (e certi giudizi sia allora eccessivamente ottimistici sia oggi esageratamente pessimistici possono essere opportunamente ridimensionati) riandando alle componenti politiche e culturali che sorressero quell'esperienza, ripercorrendo l'incidenza che esse hanno avuto in certi passaggi decisivi per lo sviluppo del processo di riforma dello Stato basato sulla valorizzazione delle autonomie locali.

Speranze e delusioni per *Regioni* che avrebbero dovuto rinnovare un sistema politico anchilosato e un'amministrazione inefficiente e che invece per gran parte hanno dovuto adattarsi ad essi; per *com-prensori* e *comunità montane* che avrebbero dovuto ricomporre dal

basso le fondamenta di una politica di programmazione; per *Comuni* e *quartieri* che avrebbero dovuto ribaltare vecchie pratiche di potere e ristabilire nuovi legami fra masse e istituzioni; per *distretti* e *organi collegiali* della scuola che avrebbero dovuto superare la separatezza di una così importante amministrazione di settore; per *USL* che avrebbero dovuto realizzare un diverso rapporto fra bisogni e democrazia. Importanti risultati positivi non sono mancati; sarebbe un grave errore disconoscerli. In altra sede non ho mancato di sottolinearli. Sarebbe anche un grave errore individuare solo in motivazioni semplificatrici le ragioni dei ritardi e delle delusioni. Pratiche centralistiche; resistenze e impenetrabilità degli apparati settoriali; logiche interne al sistema di potere DC hanno avuto una parte notevole nell'ostacolare tale processo. Ma una parte non indifferente di responsabilità va individuata *nelle debolezze interne ai vari filoni politici e culturali che hanno sorretto quell'esperienza* e comunque nella scarsa omogeneità degli obiettivi e delle attese delle varie forze politiche. Parliamo di componenti politico-culturali e non di forze politiche perché alcune di queste componenti hanno percorso in trasversale diverse forze politiche e perché nessun partito politico, neanche i più impegnati nelle battaglie degli anni 70-77, ha avuto – ci pare – una visione univoca e coerente dei processi autonomistici.

Per *brevità procederemo per schemi*: spetterà al lettore ricomporre tutta la fluidità e l'unitaria concretezza dei reali processi politici, non sempre facilmente scomponibili. Le linee di movimento che portarono ai grandi successi di un lungo arco degli anni settanta sono diverse e non sempre amalgamate in quel complesso crogiuolo che nello stesso periodo porta ad altre importanti conquiste, sia sul piano delle libertà civili, sia sul piano più strettamente istituzionale.

Queste furono le componenti politiche e culturali prevalenti:

A) «*Le Regioni per la programmazione*»: fu lo slogan che riassume in insieme di domande, sia di parte moderata (certi settori avanzati della Confindustria) sia di parte progressista, tese a sottolineare il ruolo che Regioni, Comuni e comprensori avrebbero dovuto svolgere per assicurare alcuni obiettivi di fondo: a) rendere più efficiente la pubblica amministrazione, inceppata nei suoi apparati tradizionali, frantumata e scoordinata nelle sue amministrazioni parallele; b) assicurare la par-

tecipazione delle collettività locali alla impostazione e attuazione della politica di programmazione; c) consentire una più articolata politica di sostegno pubblico alle attività economiche superando i tradizionali meccanismi di mediazione ed assicurare nel contempo consumi collettivi sacrificati dallo sviluppo abnorme dei consumi privati.

Con quello slogan si riassumeva il tentativo di dare una risposta in avanti a due esigenze emerse alla fine degli anni sessanta dopo i primi insuccessi della politica di programmazione portata avanti dai primi governi di centrosinistra: a) prendere atto che la politica di programmazione rimetteva in discussione anche l'efficienza delle strutture amministrative, non indifferenti rispetto agli obiettivi; b) dare risposta a due importanti domande che venivano da un movimento operaio che non voleva più limitarsi alle tradizionali rivendicazioni salariali: servizi sociali (casa, scuola, trasporti) che riequilibrassero lo sviluppo distorto dei consumi privati; riequilibrio del territorio investito dalla congestione urbanistica e dalle aggressioni ambientali dell'inizio degli anni sessanta.

B) *«Regione e poteri locali per la partecipazione»*: alla esclusiva rappresentanza, ritenuta potenzialmente totalizzante, delle istituzioni politiche e al monopolio di mediazione dei partiti politici, le ideologie della partecipazione fiorite alla fine degli anni sessanta tendono a contrapporre il ruolo dei singoli e delle formazioni sociali; al «cittadino» astratto si tende a contrapporre l'azione diretta dei gruppi organizzati e delle categorie più deboli o emarginate; all'astrattezza totalizzante degli interessi generali la concretezza degli interessi collettivi. Il «territorio» in particolare viene visto come elemento unificante di un sociale che aspirava ad essere maggiormente rappresentato o comunque a far sentire la propria presenza. Da qui – nella versione estremista – l'emergere dal basso di contropoteri in grado di realizzare un uso alternativo, un «uso anti-istituzionale delle istituzioni», introducendo per tale via anche momenti di socialismo; da qui – nella versione cattolica – l'uso delle istituzioni locali come veicolo di democrazia diretta, non delegata, come strumento di valorizzazione delle formazioni sociali (famiglie, gruppi di volontariato, associazioni varie).

Posizioni diverse e distanti queste ultime, ma accomunate dalla sfiducia nella praticabilità di una strategia di rifondazione dell'intero

assetto delle istituzioni. I quartieri, i consultori, i distretti e gli organi collegiali della scuola, i consigli agricoli di zona, le comunità montane, i consorzi sociosanitari, gli altri strumenti offerti dall'istituzione delle Regioni rappresentavano per gli uni il terreno per far emergere bisogni sociali «alternativi» al sistema produttivo capitalistico, per gli altri la nicchia all'interno della quale assicurare spazi di intervento alle famiglie, alle categorie, alle organizzazioni del volontariato.

Diverse le matrici culturali ma entrambi i filoni accomunati da una vena antistatalista. Nel primo l'illusione di trovare fuori dallo Stato momenti di costruzione di terreni di lotta più avanzati; nel secondo l'illusione di poter ripercorrere la strada del «pluralismo corporativo» e di poter fare emergere gli interessi generali dal confronto fra interessi parziali portati avanti da gruppi e associazioni di interesse.

La coscienza che il pluralismo corporativo entrava in crisi (negli USA, per esempio, dove aveva conosciuto i momenti più alti di sviluppo) per l'emergere di interessi di cui nessun gruppo settoriale è portatore diretto (l'ambiente, ad esempio), e la convinzione che solo un incisivo ruolo di guida del potere pubblico poteva rispondere alle vecchie e nuove esigenze emerse con forza alla fine degli anni sessanta portava invece altre componenti a collegare le domande di partecipazione ai processi di democratizzazione complessiva dello Stato.

C) «*La Regione e i poteri locali per la riforma dello Stato*»: fu lo slogan che unificò quanti ritenevano invece che Regione e poteri locali non dovessero limitarsi a rendere più efficiente *questo* Stato, né limitarsi a partecipare alla gestione dell'esistente, né ritagliarsi spazi di autonomia all'interno di un quadro immutato.

Lo sviluppo del potere locale avrebbe dovuto essere *parte di un più vasto movimento per una riforma complessiva dello Stato*, strumento per allargare le basi democratiche dell'intero ordinamento statale. Una strategia di sviluppo dell'intera rete delle assemblee elettive («dal quartiere al Parlamento») avrebbe dovuto, nello stesso tempo: assicurare processi di decentramento territoriale; assicurare un più intenso collegamento fra bisogni sociali e sviluppo delle forme della democrazia, fra forze sociali e istituzionali pubbliche; ricostruire una superiore unità di governo nazionale («Le Regioni per unire») sulla base di un più avanzato blocco sociale e politico.

D) «*Istituzione delle Regioni e sviluppo del potere locale come occasione per la rottura dell'equilibrio immobilistico del potere*»: se i precedenti filoni tendevano a dare spazio attraverso il potere locale a gruppi sociali non rappresentati, a formazioni sociali mortificate, a categorie compresse nella loro autonomia, a sviluppare forme più ricche di «pluralismo sociale», ad avviare la riforma delle istituzioni statali, un diverso filone politico-culturale tendeva invece a cogliere l'occasione offerta dall'attuazione delle Regioni, dall'istituzione dei quartieri, dallo sviluppo degli altri istituti della partecipazione, dalla crescita delle autonomie comunali per rimettere in moto un quadro politico congelato, per superare frenanti barriere ideologiche, per rimettere in moto il circuito di un effettivo «pluralismo politico», per assicurare un «nuovo modo di far politica», per dare in periferia al PCI quello spazio che era ancora precluso al centro, sia in termini di intesa con la DC sia, per altri ambienti, in termini di costruzione dalla periferia di formule alternative al sistema di potere DC.

E) Un'ultima componente – che talvolta attraversa in orizzontale gli altri filoni politico-culturali e talvolta si presenta con caratteristiche proprie – si collega a tradizioni e spinte localistiche: ora di ascendenza diretta dal socialismo riformista (i municipi come «bastioni» sui quali attestarsi in attesa di più coraggiose sortite); ora di ascendenza diretta dal movimento cattolico («autonomie per la tutela di libertà locali», comprese dallo Stato laico e risorgimentale); ora legate a tradizioni localistiche di strati di piccola e media borghesia o di minoranze linguistiche nell'arco alpino. Comune a questi filoni è la ricerca di esasperati strumenti *garantisti*, in alcuni casi tali da entrare in contraddizione con le esigenze della programmazione e con le esigenze stesse, talvolta, dell'unità statale.

3. L'offuscamento dei poteri locali dal 1977 in poi, la caduta delle aspettative riposte negli stessi quale strumento di rinnovamento dal basso, l'accentuarsi di regressioni localistiche (le elezioni nelle Regioni dell'arco alpino del 1978; la caduta di interesse del movimento delle autonomie per la questione meridionale; le polemiche e gli attriti fra il municipalismo comunale e il neocentralismo regionale accentuatasi dal 1977 in poi, ecc.) e l'emergere anzi di tendenze accentratrici sono

legate all'evidenziarsi di limiti interni alle componenti politico-culturali del movimento autonomistico.

La *prima componente* politico-culturale («Le Regioni per la programmazione») entra in crisi con l'offuscarsi dell'idea stessa di programmazione che stava alla base del centro-sinistra: la crisi energetica; le mutate ragioni di scambio fra paesi industrializzati e paesi produttori di materie prime; la transnazionalizzazione più accentuata delle imprese; la rigidità del mercato del lavoro introdotta sia dalle posizioni di forza assunte dalle organizzazioni dei lavoratori, sia dal diverso atteggiamento assunto verso l'organizzazione del lavoro dalle nuove generazioni; l'accentuarsi dei processi inflattivi e l'emergere di fattori di ingovernabilità della spesa pubblica; l'accentuarsi, in breve, della crisi della mediocre versione italiana del «*Welfare State*» lasciano progressivamente minori margini per una politica di redistribuzione del reddito su cui si basava essenzialmente l'ipotesi di programmazione del centro sinistra. Non solo si acquista vieppiù coscienza che gli squilibri, sia in termini di «consumi» che di «ambiente», sono funzionali a un certo tipo di sviluppo capitalistico, ma viene offuscandosi l'idea stessa di programmazione.

I decreti anticongiunturali del '74 (i decreti La Malfa) sono il primo decisivo colpo inferto alle Regioni, già mutilate nei poteri dai decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni (primavera 1972). Alla centralizzazione delle risorse avviatasi con la riforma tributaria del '71 che tolse ogni margine di autonomia impositiva ai Comuni e alle Province (ma già anticipata per le Regioni, dalla Legge finanziaria: la 281 del 1970) si aggiunge (o meglio si evidenzia in maniera plateale) a partire da quei decreti la crescente microsettorializzazione delle risorse trasferite alle Regioni.

L'inflazione e la recessione conseguente alle misure antinflattive vengono infatti combattute attraverso un controllo centralizzato dei flussi finanziari e la progressiva riduzione delle spese per consumi sociali. Mentre infatti in un quadro di politica di programmazione basata sull'«offerta» e volta alla valorizzazione delle strutture e dei fattori produttivi, su cui si reggevano le ipotesi più avanzate di programmazione degli anni sessanta e i primi piani regionali di sviluppo, era essenziale l'articolazione regionale e locale della programmazione, in un quadro

di politica anticongiunturale basata quasi esclusivamente sulla regolazione del volume della «domanda» e dei flussi monetari, le Regioni e gli enti locali possono invece, tutt'al più, trovare spazio quali agenzie di una politica della spesa manovrata, nello «stop» o nel «go», dal Ministero del Tesoro e dalla Banca d'Italia.

Da qui le centinaia di leggi microsettoriali che hanno involuppati in una rete paralizzante le Regioni sostituendosi alle poche leggi cornice previste dalla Costituzione invocate dalle stesse, pervenendo al risultato di vincolare più dell'85% della spesa regionale. Da qui la progressiva riduzione dei programmi regionali a strumenti per la distribuzione di risorse già formate e la riduzione dei programmi nazionali a strumenti prevalentemente di ripartizione di fondi fra le Regioni (o fra Istituti di Credito speciale). Da qui i decreti Stammati, Pandolfi e Andreatta che hanno risanato le finanze dei Comuni e Province, però a) ponendoli sotto amministrazione controllata; b) sottraendoli a un possibile quadro di programmazione regionale, o comunque di programmazione tout-court; c) sostituendo ai programmi i parametri oggettivi disposti nei lontani uffici ministeriali e volti alla sola regolazione del volume dei flussi finanziari.

L'offuscamento generale dei canali di partecipazione evidenziatosi nella seconda metà degli anni settanta investe anche la *seconda componente* politico-culturale («Regioni e poteri locali per la partecipazione»): poco importa sapere quanto abbia influito la caduta della fase di espansione dei servizi sociali a partire dalla fine del 1976; quanto la caduta più generale delle spinte di trasformazione che portò non poche volte gli organismi di partecipazione ad avvitarci su se stessi e i cittadini a rinchiudersi sempre più nella caverna del privato; quanto l'aver talvolta utilizzato la partecipazione più come strumento di formazione del consenso che di espressione di forme di controllo dal basso; quanto l'esplosione del terrorismo; quanto l'emergere di nuove forme di aggregazione attorno a «issues» (ecologia, tutela dei consumatori, femminismo, lotta all'emarginazione, ecc.) che tendono a superare sia i canali di identificazione storico-territoriali (quartieri-comuni) o di ambiente (scuola), sia i canali legati ai progetti complessivi di cui sono portatori i partiti politici; quanto l'emergere di regressioni soggettivistiche favorite dai movimenti radicali.

È certo comunque che può essere individuato fra le cause della caduta di una così importante scommessa, proprio il non essere riusciti a dare «sbocco decisionale alla democrazia di base»; il non avere contribuito a mettere in discussione le tradizionali forme paralizzanti di mediazione del «sistema dei partiti»; l'incapacità dei partiti di sostituire alle tradizionali forme di mediazione con le istituzioni forme più adeguate di movimento in un sociale che non vuole limitarsi a rivendicazioni verso il potere pubblico, ma assolvere esso stesso una sua specifica funzione; l'essersi progressivamente ridotta la partecipazione prevalentemente a una sorta di parlamentarismo dilatato nel territorio (la brutta legge che istituzionalizza i quartieri è l'esempio più significativo, non l'unico).

Le stesse forme nuove di partecipazione e di rappresentanza espresse dal movimento sindacale, gli stessi diritti conquistati nella prima parte dei contratti si stemperavano in assenza di punti centrali a livello governativo che consentissero di tradurre a livello più avanzato un notevole potenziale di lotta e si traducevano nella cooptazione di categorie all'interno delle vecchie strutture amministrative. E comunque tali potenzialità regredivano in sempre più estese chiusure corporative in assenza di momenti progettuali unificanti.

Il numero elevato di consultazioni referendarie registrate in questo periodo è l'espressione, del resto, più di tale caduta della partecipazione che il sintomo di una vivace stagione della stessa.

La stessa endiadi «partecipazione e decentramento» rivelava la sua debolezza laddove si constatava che il decentramento può risolversi in un puro decentramento amministrativo e che forme di partecipazione possono svilupparsi anche non in stretto e necessario collegamento con gli organismi del decentramento (le proposte della «Carta dei diritti» elaborate proprio alla fine del decennio qui in Emilia-Romagna per gruppi, leghe e movimenti portatori di interessi generali, non sempre localizzati sul territorio, prendevano atto proprio di questa non necessaria coincidenza).

La *terza componente* («La Regione e i poteri locali per la riforma dello Stato») non poteva non risentire degli ostacoli complessivi che ha incontrato la strategia di riforma dello Stato imperniata sullo sviluppo dell'intera rete delle assemblee elettive. Si tratta di una strategia che

supera i modelli classici della democrazia liberale che incentrava essenzialmente nelle sole assemblee parlamentari le espressioni della sovranità popolare; consente la ricomposizione sul territorio dei poteri pubblici superando frantumazioni, sovrapposizioni, scollamenti; pone le basi per un effettivo e non totalizzante primato della «politica» sull'«economia»; realizza un originale collegamento fra forme della democrazia politica e bisogni sociali (USL, organi collegiali della scuola, consultori); contribuisce a mettere in discussione il sistema di potere DC incentrato su enti, amministrazioni parallele, corpi separati. In breve, un vero e proprio «progetto» di ampio respiro che ha positivamente accomunato la sinistra in questi anni. Una strategia che ha consentito i risultati di rilievo prima sottolineati.

Ma il processo è rimasto incompiuto. Il nuovo – come dicevamo – non sempre ha soppiantato il vecchio. L'effetto prevalente è stato quello della «redistribuzione-spartizione» del potere: le Regioni coesistono con le strutture vecchie dell'amministrazione centrale e periferica e con le amministrazioni parallele (dalla Cassa per il Mezzogiorno agli istituti di credito speciale); gli enti a base elettiva coesistono con i poteri concorrenti degli enti nazionali e locali del sistema di potere DC; i comprensori coesistono con le Province e le Camere di commercio; i distretti scolastici con i provveditorati; gli organi collegiali con la vecchia amministrazione scolastica; le comunità montane con i consorzi di bonifica e con i bacini umbriferi; i quartieri costretti a convivere all'interno di Comuni non riformati; le USL inserite nelle vecchie strutture del potere locale e collocate nell'ambito dei tradizionali canali finanziari; le commissioni regionali per l'impiego affiancate alle vecchie strutture del Ministero del lavoro; i nuovi poteri del Parlamento vanificati dalle vecchie strutture dell'esecutivo; le amministrazioni per collegi costrette a convivere con le vecchie strutture dell'amministrazione; e così via. Ma non soltanto si faceva coesistere il vecchio con il nuovo; v'è di più: al settorialismo degli apparati burocratici si sostituiva la costituzione di pasticciati, paralizzanti e deresponsabilizzati sistemi di gestione settoriale fra centro e periferia (basti pensare ai settori della sanità, dell'edilizia residenziale pubblica e dell'amministrazione dell'agricoltura). Il mezzo (la redistribuzione del potere) si è talvolta scambiato con il fine (la trasformazione); la «mediazione» ha

soppiantato spesso il «governo»; l'«occupazione» ha sostituito talvolta la «direzione»; il «chi» decide è sembrato più importante rispetto al «come» decidere; la «rappresentanza» è talvolta rimasta fine a se stessa e non sempre si è tradotta in «decisioni» (e una rappresentanza talvolta più lottizzata che reale).

È qui comunque il limite in cui si è imbattuto il processo di riforma dello Stato: nel non essere riusciti a dare – anche qui – sbocco decisionale alle nuove forme di democrazia; nel non essere riusciti a collegare insieme sviluppo della democrazia di base e capacità di governo, iniziativa dal basso e sintesi centrale, diffusione del potere e sua efficienza ed incisività; nel non essere riusciti a rinnovare il sistema politico e a costruire un sistema istituzionale in cui si producessero decisioni di governo e che non fosse bloccato dalla complessa ragnatela delle paralizzanti mediazioni; nel non essere riusciti ad evitare che le sedi del decentramento, o comunque le assemblee elettive, fossero interlocutori in più che complicano la trama delle decisioni anziché sedi atte a semplificare e accelerare, il processo decisionale. È mancata, in breve, la ricomposizione unitaria dello Stato e della pubblica amministrazione su nuove basi di efficienza democratica. All'interrogativo «quali istituzioni», non sempre si è accompagnato l'interrogativo «quale sviluppo» e «quali partiti». E proprio per questo si è talvolta data l'impressione di puntare più sull'occupazione di inesistenti stanze dei bottoni o di mediocre redistribuzione di un potere pubblico in piena crisi che sull'avvio di profondi processi di trasformazione che investissero contemporaneamente lo Stato, il sistema dei partiti, gli assetti produttivi.

Da questo limite di fondo derivano altri limiti, che richiamo rapidamente:

- a) il mancato rinnovamento delle classi dirigenti (soprattutto al Sud) e il permanere delle vecchie pratiche politiche; la riproduzione anche nelle nuove strutture regionali e locali di un rapporto distorto partiti-istituzioni-cittadini;
- b) il permanere delle vecchie forme di spartizione e di mediazione fra apparati politici e sistema produttivo proprie dello «Stato assistenziale»;
- c) la non sempre sufficiente considerazione per il ruolo degli ese-

cutivi, nazionale e locali (come non ricordare la quanto meno anomala rappresentanza delle minoranze negli esecutivi delle Comunità montane, dei Comitati comprensoriali, delle USL o le esasperazioni assembleariste di talune leggi regionali?) e quindi per l'esigenza delle assemblee stesse di avere un interlocutore autorevole e dotato di poteri reali;

d) l'assorbente attenzione rivolta agli organi di rappresentanza, politica o sindacale (circa 25.000 gli organi collegiali in cui sono rappresentate le organizzazioni sindacali) e la scarsa attenzione dedicata agli apparati amministrativi, statali, parastatali e locali, come parte importante dei processi di riforma dello Stato, sia per evitarne la separatezza, sia per evitarne le mortificazioni, sia per evitarne il degrado progressivo;

e) la scarsa attenzione all'esigenza di collegamento delle assemblee fra di loro in funzione di obiettivi unitari di sviluppo (quali i canali di collegamento e coordinamento fra assemblee comunali e regionali, fra assemblee regionali e assemblee nazionali? Quale il contenuto concreto delle formule di indirizzo e coordinamento, che non si traducano né in cogestione né in separazione?). E quindi la scarsa attenzione ai possibili fenomeni ora di prevaricazione (penso alle centinaia di leggi e leggine del Parlamento che hanno umiliato i Consigli regionali e comunque aggrovigliato e complicato la vita delle Regioni), ora di frantumazione e di scollamento (penso alle attività comunali e regionali non sufficientemente collegate a un disegno di programmazione regionale o nazionale).

Ed è proprio dalla mancanza di una robusta idea di «governo dello sviluppo», dall'assenza di una cultura della programmazione, che derivano sbandamenti in un senso (il centralismo statale e il neocentralismo regionale; il politicantismo delle burocrazie amministrative e l'invasione partitica sulle istituzioni, l'assemblearismo) o nell'altro (il municipalismo, la separatezza corporativa degli apparati amministrativi, l'avvitarsi delle istituzioni su se medesime, le prevaricazioni degli esecutivi). E del resto una rigorosa politica delle autonomie e una coerente politica di programmazione richiedono comportamenti dello stesso segno: incisive politiche dell'«offerta»; grande legislazione; effettivi orizzonti pluriennali per la finanza pubblica; controlli sui

programmi e non sugli atti; rottura dei blocchi di potere che strozzano la nostra vita istituzionale ed economica; rinnovamento del personale dirigente; capacità di direzione, cioè capacità di produrre sintesi e non di affastellare sommatorie, di selezionare interessi e non di adattarsi su pratiche spartitorie.

Si evidenziano tali limiti del resto ricordando come si siano perdute occasioni per collegare insieme: a) politica di programmazione e processi di riforma dello Stato (sono del 1977-1978 quattro leggi di piano che, tra l'altro, hanno umiliato le competenze regionali: legge quadrifoglio; piano decennale edilizia; riforma sanitaria; legge di riconversione industriale); b) redistribuzione del potere a livello locale e riforma degli apparati centrali dello Stato (nell'ottobre 1972 in occasione della scadenza della legge 775 del 1970; nella primavera del 1975 in occasione dello stralcio di quella che poi sarebbe divenuta la legge 382; nell'estate 1980 in occasione del dibattito sul «Rapporto Giannini» – concluso con l'o.d.g. del 10 luglio 1980 del Senato – che ha visto Regioni e Comuni scarsamente impegnati; e in occasione del dibattito, tuttora in corso, sulla riforma delle autonomie, praticamente delegato alle forze politiche centrali); e) finanza statale e finanza locale (che i vari governi della Repubblica hanno sempre considerato fra loro separate); assetto della finanza regionale e assetto della finanza locale (dal 1970 a tutt'oggi Regioni e Comuni procedono in questo campo su binari separati, entrambi tesi a difendere spazi propri e a contrattare separatamente con il Ministro del Tesoro).

4. È azzardato pervenire alla conclusione che nel complesso (certo le eccezioni le ho ben presenti) emerge un'immagine di Regioni e Comuni tesi più a rivendicare spazi che ad esigere trasformazioni complessive nella macchina dello Stato e nello sviluppo produttivo? Basti pensare ai tanti convegni che si sono susseguiti a livello locale nel decennio 1970-1980 su enti intermedi, quartieri e finanza locale e la scarsa attenzione dedicata alle altre tematiche della riforma dello Stato e dell'assetto complessivo della finanza pubblica. La riforma dei Ministeri sembra interessare Regioni ed enti locali solo quando sono in gioco proprie competenze; l'assetto complessivo del governo non è preso in considerazione se non per la (giusta) rivendicazione di

una sede unitaria di collegamento Stato-Regioni presso la Presidenza del Consiglio; scarso è l'interesse di Comuni e Province, e delle loro organizzazioni, sia per l'assetto centrale che per l'assetto periferico dell'amministrazione; il rilancio degli organi collegiali e dei distretti è sempre più labilmente collegato alla riforma dell'amministrazione della Pubblica Istruzione nel suo complesso; abbandonato, quasi come problema a sé stante rispetto all'assetto delle USL, è il tema del riordino degli apparati di governo centrale nei settori della sanità e dell'assistenza. E così via.

Eppure il momento più alto del movimento autonomistico si era avuto allorché vennero condotte significative battaglie per un diverso tipo di sviluppo (le prime due conferenze delle Regioni meridionali fra il '70 e il '73: Cagliari e Palermo) o contro il sistema di potere DC (la battaglia per il decreto 616 e le battaglie per la riforma della Rai-Tv condotte tra il 1974-75 e che contribuirono al varo della legge di riforma). La conferenza di Bari delle Regioni meridionali (primavera 1981) ha invece rappresentato il momento più basso e nell'impegno per lo sviluppo del Sud e nella battaglia per la riforma degli apparati legati al sistema di potere DC (dei Consorzi di bonifica, delle Partecipazioni statali, degli istituti di credito agricoli, della Cassa per il Mezzogiorno).

L'avvio di una politica di programmazione democratica, infatti, non richiede solo una forte volontà politica; la condizione fondamentale, la prima delle condizioni, è l'avvio di coerenti riforme dell'assetto e del funzionamento dello Stato e della Pubblica Amministrazione. Sottolineare la centralità della riforma dello Stato non significa che si passa dall'avvio alla politica di programmazione solo una volta risolti i problemi istituzionali. Si tratta invece di considerare la programmazione come un processo entro il quale la formulazione e la realizzazione degli obiettivi si intrecciano con il realizzarsi di una serie di modifiche incisive delle strutture dello Stato. È solo in questa saldatura di politica istituzionale e di politica economica che può essere data una risposta convincente al problema della «governabilità» e della crisi dello Stato. Le istituzioni non sono strumenti il cui funzionamento ottimale è indipendente rispetto alle concrete scelte di programmazione (basti pensare quanto pesi sulla funzionalità del Parlamento e del Governo

l'assenza di una reale politica di programmazione); e viceversa una rigorosa politica di programmazione esige istituzioni pubbliche e apparati amministrativi efficienti e produttivi.

Le vie d'uscita dalla crisi – schematizzando – sono due. La *prima* è quella del ritorno al liberismo, al «*laissez faire*», la via intrapresa, sia pure con diverse connotazioni, da Paesi come l'Inghilterra o gli Stati Uniti.

Se nel *mercato del lavoro* si pensa a far tornare a svolgere un ruolo essenziale ai disoccupati (all'«esercito industriale di riserva») nel *mercato delle materie prime* si pensa a forme di impossibile restaurazione del predominio dei paesi industrializzati.

Se le contropartite necessarie del neoliberalismo in *politica economica* sono la crescita della disoccupazione, nella *politica delle istituzioni* sono pressioni autoritarie a livello politico e sociale, ruolo insieme subalterno e repressivo dello Stato (oltre che forti tensioni a livello internazionale).

La *seconda*, l'unica compatibile con la democrazia consiste nel rilancio su nuove basi della programmazione, nella assunzione – in breve – di maggiori responsabilità da parte delle istituzioni e della pubblica amministrazione.

La prima è una strada pericolosa e con possibili sbocchi autoritari. La seconda è una strada non semplice da percorrere, ma è l'unica compatibile con lo sviluppo della democrazia, il mantenimento delle conquiste dei lavoratori e l'emancipazione del terzo mondo.

La prima rende subalterne le istituzioni, la seconda tende a renderle protagoniste; è la strada delle speranze creative nella capacità dell'uomo di costruire un futuro diverso utilizzando appieno le potenzialità derivanti dalla socializzazione delle conoscenze scientifiche, dallo sviluppo dei processi di espansione della democrazia, dal rinnovamento della pubblica amministrazione, dalle politiche di programmazione democratica.

L'Italia non ha ancora scelto tra la prima e la seconda strada e oscilla dai sussulti neoliberalisti alle pratiche assistenzialistiche; il vivere alla giornata nasconde la povertà di idee e la pigra rassegnazione in cui si è adagiata la classe dirigente del nostro Paese (la subalternità in breve a un sistema di potere frenante) e dà spazio comunque alla

parte più arretrata del capitalismo italiano, quella meno aperta alle sfide innovative.

In un paese come il nostro la domanda di governo e l'esigenza di una politica di programmazione, unificante e non uniformizzante, sono ormai imperiose. Il che si traduce – in poche parole – nella riqualificazione dell'intervento pubblico, nel rilancio della capacità di intervento di uno Stato che faccia meno cose ma le faccia con più incisività e qualificazione, che «amministri» di meno e «governi» di più, che gestisca di meno e indirizzi di più. Ma ciò, a veder bene, significa attrezzarsi per accrescere la capacità decisionale, in termini di efficienza democratica, delle istituzioni (sia per affrontare i problemi che hanno reso ingovernabili il mercato del lavoro e quello delle materie prime, sia per mettersi in condizione di affrontare concretamente, con risposte in positivo, le domande di cambiamento degli anni settanta) attraverso: a) una politica che, con strumenti diretti o indiretti, sia in grado di recuperare sul lato dell'offerta (piano energetico, salvaguardia delle risorse naturali, sviluppo della produzione agroalimentare, qualificazione professionale, sviluppo della tecnologia, servizi alle imprese ecc.) quanto non è più pensabile ottenere attraverso manovre della domanda globale e della politica monetaria; b) una diminuzione di sovraccarico di domande nel settore dei servizi sociali, non attraverso politiche repressive ma attraverso l'attivazione di forme di autogoverno e di autogestione, di sviluppo di forme cooperative, di incentivi al volontariato, nel quadro reso possibile da una programmazione che si basi su uno stato autorevole ma non totalizzante, attivatore di più ampio pluralismo.

Di qui – come dicevamo – il nesso stretto fra sviluppo economico e processi di riforma dello Stato, fra sviluppo della democrazia e ricomposizione su basi più avanzate dello sviluppo economico-sociale, fra assetto produttivo e assetto della PA, centrale e locale.

Sono queste le ragioni per cui riappare nel dibattito sulla «governabilità» un interesse per le istituzioni locali. È la presa di coscienza che le stesse possibilità di governare a livello centrale non possono non passare anche attraverso il decentramento e il decongestionamento delle istituzioni nazionali, governative e parlamentari. È questa la nuova via per rifondare su nuove basi il potere locale? I risultati positivi fin qui

realizzati, e che non possono comunque essere offuscati dalle delusioni derivanti da eccesso di aspettative, consigliano di percorrere anche questo varco che sembra aprirsi per lo sviluppo dell'autogoverno locale. Ma difficilmente si riusciranno ad ottenere risultati apprezzabili se lo sviluppo delle autonomie non investirà l'intero circuito partiti-Stato-assetti produttivi; se non si tradurrà, in breve, nella rottura dei blocchi di potere che appesantiscono la vita delle nostre istituzioni.

L'autonomia rafforza l'unità nazionale (*)

Giuliano Amato

Sono passati vent'anni dalla nascita delle regioni. Vent'anni che abbiamo vissuto affrontando ogni giorno problemi, situazioni, difficoltà in ciascuna delle quali possiamo tuttora trovare le ragioni degli adattamenti cui ci siamo piegati, dei veri e propri cambiamenti di rotta rispetto agli obiettivi che avevamo all'inizio. La cronaca, insomma, dà spiegazione di tutto e tutto finisce per esserne giustificato.

Ma il ventennio è tempo di bilancio complessivo, non di cronaca quotidiana. E un bilancio fatto col necessario distacco ci porta a dire che le regioni che abbiamo costruito non sono né quelle che volevano, ne quelle che comunque potevano servire agli italiani e all'Italia.

Sono dei corpi asfittici, che si muovono con scarso costruito fra le proprie inefficienze e le maglie di uno Stato che si è magari decentrato dove meno doveva ed è diventato invece ancora più centralistico dove più serviva dare respiro alle autonomie e alle responsabilità regionali.

Si è così realizzato il peggiore dei mondi possibili e si sono avverate le previsioni più pessimistiche che si facevano all'avvio del ventennio.

«Il rischio peggiore – scriveva Roberto Ruffilli nel 1970 – è quello di dar vita ad un ordinamento regionale, che non solo non incida sul processo di sviluppo economico-sociale della società italiana, ma venga anzi ad aggravare gli squilibri e ad accrescere le disfunzioni dell'apparato pubblico, nella misura in cui si ponga la regione essenzialmente come organo di esecuzione di decisioni nazionali».

Articolo pubblicato in *Regione e governo locale*, 1991, n. 1, pp. 11-18.

(*) Direzione nazionale del PSI, *L'Italia delle regioni* (Brescia, 5-6 ottobre 1990).

Era, per Ruffilli, il rischio peggiore. Si è avverato ed è anzi accaduto di peggio, perché – e faccio l'esempio più vistoso – decentrando la spesa e non l'entrata, lungi dal fare delle autonomie il terreno di nuove e feconde responsabilità, si è al contrario fomentato un clima di nuove e nefaste irresponsabilità. E il peggio ha sempre conseguenze, perché le malattie indeboliscono i tessuti, generano cellule mostruose che infettano il corpo. Sono qui, infatti, le radici del leghismo, dell'intolleranza verso uno Stato centrale che si impiccia di tutto, che pretende tutte le responsabilità, che non sa esercitarle e che finisce per tirarsi addosso tuoni e fulmini, apparendo lontano, inefficiente, sprecone e finendo così per delegittimare se stesso.

Non era questo ciò che doveva accadere e per evitare un *cabier* che non sia apodittico o generico, permettetemi di indicare, brevemente, alcuni dei veicoli, del tutto estranei alla Costituzione, su cui hanno camminato, e molto, le devianze.

L'interesse nazionale. Era, nella Costituzione, il metro su cui il Parlamento, e solo il Parlamento, poteva essere chiamato a valutare, *ex post*, leggi regionali formalmente legittime ma inopportune perché contrarie ad indirizzi politici nazionali di particolare importanza. Non era perciò un limite che potesse restringere a priori le competenze regionali. È diventato invece il presupposto che il Parlamento può utilizzare per occupare lui lo spazio delle competenze regionali, per restringerlo, per sostituirlo interamente, tutte le volte che gli appare necessario un intervento «non frazionabile» in nome di una situazione difficile, di una calamità, di un valore costituzionale. Le leggi del Parlamento, nelle materie di competenza regionale, dovrebbero limitarsi ad enunciare i principi. E se sono competenze esclusive delle regioni a statuto speciale, neppure questi. Non è più così. Se c'è una calamità naturale, se c'è tensione abitativa, se c'è un problema ambientale, se c'è la salute di mezzo, la legge statale entra diritta nei dettagli, lo fa anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e finisce per farlo con regole e minuzie che con interessi davvero nazionali non hanno nulla a che fare:

- in nome della salute fissa il termine per i concorsi delle farmacie;
- sempre in nome della salute, la presenza di un rappresentante del tesoro nei collegi sindacali delle usl diventa una norma di grande riforma economica e sociale, che tutti devono osservare;

- se c'è tensione abitativa, identifica i singoli comuni in cui va riconosciuta e attribuisce direttamente ad essi risorse per costruire case;
- se c'è crisi nel settore minerario, si sostituisce interamente alla competenza esclusiva delle province autonome.

L'indirizzo e il coordinamento. È una funzione non prevista dalla Costituzione. La inventò il Parlamento nel 1970 e i suoi padri avevano, ahimé, idee diverse. Poteva innestarsi nel disegno costituzionale se la si intendeva come indicazione preventiva dei criteri di valutazione dell'interesse nazionale. È diventata invece la fonte devastante di interventi e di misure che con l'indirizzo non hanno nulla a che fare:

- di vere e proprie circolari, come è accaduto, in materia di smaltimento dei rifiuti;
- di interventi sostitutivi com'è accaduto per le misure di salvaguardia nelle aree destinate a parco. E il sottofondo è sempre lo stesso, quello dell'interesse nazionale. La Corte costituzionale attribuisce all'indirizzo e coordinamento la funzione di attuare e, addirittura, sviluppare i principi costituzionali.

Il principio di leale collaborazione. Credo di esserne stato l'inventore, oltre venticinque anni fa, quando scrissi che le competenze dello Stato e delle regioni non sono orbite che non si incontrano mai e che non ci può essere una assoluta separatezza. Ma ora s'incontrano sempre. E ora, in nome della leale collaborazione, si è consentito allo Stato di esercitare i poteri sostitutivi bene al di là di quanto la Costituzione consentisse (e la Costituzione li consentiva per il rispetto degli obblighi internazionali e all'interno delle sole materie delegate).

Mettete insieme questi tre grimaldelli – l'interesse nazionale che penetra ovunque, l'indirizzo e coordinamento che ha sostituito le circolari dei prefetti, i poteri sostitutivi senza più confini – e il corpo delle regioni vi apparirà, com'è, vanificato, ridotto a piccoli brandelli che la Corte costituzionale ha cercato di salvare dalla valanga del centralismo, ma che non bastano da soli a dar loro il respiro che ne giustifica, prima ancora del ruolo, la stessa esistenza. Le regioni sono oggi pezzi sconnessi di amministrazione, cui sono assurdamente preposti organi di derivazione democratica.

Che cosa è successo? Si è parlato, se ne parlò ai primi sintomi di queste devianze, della rimonta delle burocrazie centrali. Ne parlò un giurista

di straordinaria intelligenza, studioso finissimo dell'amministrazione e appassionato riformista, un nostro compagno che fu amico fraterno di molti di noi, morto anzitempo anni addietro, e che oggi, qui, è giusto ricordare: Donatello Serrani. «La vicenda dimostra – scrisse Donatello già nel 1972 – la permanenza di una regola ferrea: quella dell'accumulazione storica delle istituzioni. In ultima analisi, la centralità dell'amministrazione, che tutto assorbe in un pesante, lento, ma costante e ininterrotto processo di adeguamento di sé medesima».

Io stesso esposi questa tesi e ricordai che quanto stava accadendo con le regioni a statuto ordinario era in realtà già accaduto:

– con il primo decentramento a favore dei comuni, quello del 1953-55 che porta il nome del ministro della riforma dell'amministrazione di allora, Lucifredi, e nel quale le funzioni trasferite non vennero definite «proprie» dei comuni, ma rimasero, appunto «trasferite», all'unico scopo di mantenerle inquadrate in fasci più ampi di attribuzioni, lasciate ai ministeri e ai loro poteri d'indirizzo;

– ed era accaduto altresì con le norme di attuazione degli statuti speciali, in cui vennero inventati i «ritagli» delle materie regionali in nome dell'interesse nazionale.

Al di là di questa radicatissima forza delle burocrazie centrali, ha sicuramente pesato – e anche questa è una spiegazione che è stata data – la crisi in cui è entrata la finanza pubblica proprio in coincidenza con il decollo delle esperienze regionali. La difesa fu il centralismo: lo fu verso i comuni, lo fu nell'intendere l'autonomia (di spesa vincolata) delle regioni.

Una grande illusione, un potere così abissale da diventare un abisso in cui lo Stato è precipitato, trasformandosi in grande dispensatore di risorse, di cui però non è in grado di controllare né le ragioni, né i ritmi e l'entità delle erogazioni.

E per controllare è costretto a inventare regole sempre più complicate che, proprio perché complicate, non funzionano mai.

Tutto vero, così come è vero che l'identificazione fra sede centrale di decisione e carattere nazionale e unitario degli indirizzi perseguiti è spesso una pia illusione, anche perché le nostre burocrazie, che diventano in questo modo protagoniste, non sono l'amministrazione francese, non ne hanno né l'autorità, né la legittimazione. E i loro

indirizzi incorporano interessi, visioni talora ancor meno unitarie di quelle che scaturirebbero dal sistema il più decentrato; indirizzi che alimentano inefficienze, distacco, ribellismo.

Ma parlare male della burocrazia è sin troppo facile.

Siamo sicuri che la spiegazione sia tutta lì, che noi non c'entriamo per niente, che non c'entri niente la cultura politica di cui tutti noi siamo stati partecipi in questi anni, che non c'entrino le nostre stesse idee su questioni essenziali quali sono quelle relative al rapporto fra eguaglianza, diritti, modi di tutela dell'una e degli altri?

Quando la Corte costituzionale dice che laddove ci sono di mezzo ambiente, salute, casa, lì la regola deve essere eguale per tutti e quindi, checché dica la Costituzione, deve essere nazionale, non fa vibrare una corda che sta anche dentro di noi?

Per spiegare cosa intendo, pongo davanti a voi un quesito che va al cuore della questione e che fa capire il crinale su cui ci troviamo: quand'è che due persone, o due comunità sono eguali rispetto alla scuola, alla sanità, alla casa? Quando hanno eguale libertà di organizzarsi come credono, anche se ciò dà luogo a trattamenti diversi? O quando hanno lo stesso trattamento, stabilito ovviamente dall'alto?

Lo so, lo so che ci sono tante variabili in gioco: sono eguali o diversi i mezzi di cui dispongono, sono pari o meno le rispettive opportunità, sono assimilabili o meno gli ambienti in cui si trovano? So anche che non ha senso essere manichei e che la risposta può non essere sempre la prima o sempre la seconda.

Un fatto è certo però: nei paesi a più radicata cultura liberaldemocratica è storicamente emersa, come risposta tendenziale, la prima. Nei paesi nei quali gli ordinamenti democratici sono cresciuti sul ceppo degli Stati assoluti e del centralismo monarchico la risposta tendenziale è stata la seconda ed è stata, o è stata ritenuta, la risposta progressista. Ma è una risposta, in linea di principio, nemica delle autonomie, nemica delle diversità che queste portano naturalmente con sé.

È Tocqueville a spiegarcelo magistralmente, quando fa risalire questa risposta, prima ancora che ai giacobini, ai fisiocrati del '700: «Essi non hanno in odio soltanto certi privilegi, la stessa diversità è loro odiosa; amerebbero l'eguaglianza perfino nelle servitù. Per le loro riforme adocchiano l'amministrazione regia, un nuovo potere che, come loro,

ha una naturale propensione per l'eguaglianza delle condizioni e per l'uniformità delle regole».

Certo, qualcuno potrà rispondere che il centralismo livellatore fu di per sé progressista, in quanto spezzò i conservatorismi, i privilegi, le diseguaglianze della società feudale.

Non entro in questa disputa (anche se c'è chi pensa che le radici del leninismo, e di tutto ciò che ne è seguito, stanno proprio in quel ceppo culturale). Ma mi domando, insieme ancora a Roberto Ruffilli, se non facciamo i conti qui con un tragico ritardo delle ideologie, e se, portandoci ancora dentro la cultura dei fisiocrati e poi dei giacobini, non ignoriamo da un lato, nella sua non esaltante nudità, la realtà dello Stato burocratico di cui disponiamo, dall'altro il secolo che è sopravvenuto e che ha messo alle nostre spalle una lunga tradizione autonomista di marca socialista e cattolico-popolare.

C'è insomma – come ha scritto Bobbio – un pluralismo degli antichi, fatto di ordini, di ceti, di caste chiuse, e c'è un pluralismo dei moderni, fatto di municipalità e di associazionismo socialista, fatto di istituti decentrati di derivazione liberaldemocratica.

Che cosa dovrebbe dirci questa fondamentale distinzione? Che il nostro socialismo liberale non ha ancora imposto tutte le sue ragioni ed ha lasciato così uno spazio che non merita alla cultura del centralismo, la quale, dopo i giacobini, è transitata nello stesso movimento socialista, diventando parossistica con la nascita del comunismo e segnando, non a caso, l'atteggiamento contrario alle regioni dei comunisti alla Costituente, che noi socialisti, tradendo le nostre tradizioni, finimmo ahimè per seguire in quella fase di unità di azione.

Ma in linea di principio è proprio il nostro socialismo liberale ad esaltare, come veicolo e nutrimento dell'eguaglianza, la cultura delle diversità che siano frutto di scelte autonome e democratiche; a vedere in ciò l'*humus* delle responsabilità, non verso lo Stato, ma verso i cittadini; a consentire in tal modo una governabilità che, sovraccaricando invece lo Stato, non è ormai in nessun modo conseguibile.

Limitare lo Stato dunque, abbandonare l'idea che ovunque sia in gioco qualcosa d'importante, lì la risposta possa essere solo quella, unica e dettagliata, dettata dal centro. Spogliata del resto delle sue lontane radici fisiocratiche e giacobine, l'aspettativa che De Lorenzo e i suoi

funzionari, che Prandini e i suoi funzionari, che Ruffolo e i suoi funzionari abbiano sempre e necessariamente una risposta migliore di quella che può venire dal responsabile impegno di venti regioni, è, permettetemelo, un'idea semplicemente bizzarra.

Ripeto che non si può essere manichei. Che ci sono ambiti nei quali l'uniformità di trattamento va assicurata, nei quali è e rimane essenziale la disciplina dello Stato. Ma isoliamoli, identifichiamoli e ciò che invece diamo alle regioni, sia rimesso alle loro diversità, non sia regolato in modo da tornare per vie tortuose all'uniformità. Altrimenti è tutto inutile.

Ci possono essere anche qui esigenze di compromesso, ad esempio nella sanità. Ma appunto qui lo Stato, anziché vessare i gestori del servizio con valanghe successive di cangianti circolari, fissi una buona volta gli *standards* minimi delle prestazioni – in oltre dieci anni non ne ha ancora trovato il tempo (o forse il coraggio) – e lasci perdere il resto.

C'è poi il Mezzogiorno, nel quale ha ancora una sua legittimazione l'intervento straordinario. Ma non dilatato nei mille canali di oggi, non sostitutivo, come ancora è, di autonome responsabilità locali – su ciò che è in effetti ordinario e su cui non cresce – e non può crescere – un ceto di dirigenti locali messo alla frusta davanti ai suoi elettori. È questa la cornice in cui si collocano le proposte che ora verranno illustrate, proposte che – lo vedrete – sono distruttive e costruttive ad un tempo.

Occorrono norme chiare – di rango costituzionale – per ricondurre l'interesse nazionale agli originari confini costituzionali e per impedirne l'uso a mo' di grimaldello che può scardinare qualunque competenza locale. Occorrono norme chiare – sempre di rango costituzionale – per eliminare la funzione d'indirizzo e coordinamento, o per evitare che la si usi per circolari e atti sostitutivi.

Occorre limitare i poteri sostitutivi (ben più drasticamente di quanto faccia il disegno di legge del Governo sull'ordinamento regionale), altrimenti si annulla in partenza la responsabilità regionale.

Occorre, insomma, costruire punto per punto attivando conseguentemente i necessari processi di revisione costituzionale, di modifica degli statuti, di nuova legislazione ordinaria – tutto ciò che indicò già

Craxi a Pontida e su cui ci intratterranno i successivi relatori:

- la riscrittura dell'art. 117 della Costituzione, dando alle regioni, nuove e più aggiornate competenze nelle materie, dai servizi per l'industria, all'ambiente, al commercio, ai servizi culturali e sociali, che evocano ormai responsabilità regionali;
- l'effettiva autonomia finanziaria, che sia tale sul lato della spesa, con il superamento dei fondi vincolati, e cresca finalmente anche sul lato dell'entrata, con tributi propri che le regioni siano libere di istituire, fissare nell'aliquota, accertare e riscuotere;
- la riscrittura delle funzioni amministrative, in modo da attribuire alle regioni e agli enti locali l'integrale responsabilità dei procedimenti e delle decisioni di portata regionale e locale, riducendo i lunghi e complessi procedimenti misti a compresenza statale ai soli casi di reale rilievo generale delle decisioni;
- la riduzione dei controlli amministrativi e la riconduzione dei poteri sostitutivi dello Stato – come ho già detto – ai limiti della Costituzione, abolendoli in tutte le aree a cui si sono estesi in nome del principio, ipocritamente applicato, della «leale collaborazione» dello Stato con le regioni;
- la concentrazione dei poteri decisionali statali interferenti con competenze regionali e locali o con esse intrecciati, in un unico centro istituzionale, collegato alla presidenza del consiglio e alla conferenza Stato-regioni;
- la modifica degli statuti regionali, in modo da dare più poteri ai cittadini, e più nitide e distinte responsabilità alle giunte e ai consigli, superando i fattori di consociativismo che solo nelle regioni sono rimasti;
- l'irrobustimento della «base regionale» del Senato, in modo da dare alle regioni una voce adeguata nell'elaborazione della legislazione nazionale;
- la ridefinizione, su basi che rispondano realmente alle ragioni della specialità, delle competenze e del ruolo specifico delle regioni a statuto speciale.

In un *Quaderno di «Giustizia e Libertà»* del lontano 1932 veniva spiegato il programma che «*Giustizia e Libertà*» aveva da poco messo a punto. In esso, dopo aver respinto la proposta di spaccare l'Italia in

quattro repubbliche federate, inopinatamente avanzata dai comunisti, si proponeva un'autonomia imperniata sulle tradizionali regioni.

«È frequente oggi – si legge in quel *Quaderno* – il vagheggiamento della divisione dello Stato, reazione spontanea alla negazione dei caratteri particolari. Ma la rivoluzione in questo campo avverrà soltanto col sorgere di liberi istituti locali. La tradizione italiana ci mostra l'importanza storica del comune. L'autonomia regionale dovrà trovare la sua espressione giuridica e la sostituzione delle prefetture con parlamenti locali sarà l'espressione di una unità non artificiale».

«Si potrà realmente parlare di unità soltanto quando saranno sorti e fioriti organismi locali indipendenti. La centralizzazione corrisponde al totalitarismo: e come questo è nemico della libertà, essa lo è dell'unità nazionale».

Più forti autonomie per una più forte unità nazionale. Contro il centralismo e contro i vagheggiatori della divisione dello Stato è e rimane questo l'impegno del socialismo liberale.

Il Neoregionalismo

Antonio Maccanico

È molto vivo da qualche tempo – e tende sempre di più ad approfondirsi – il dibattito attorno al nuovo corso da dare al regionalismo italiano. Molti fattori ci hanno condotto a questa stagione propensa a sviluppi e a nuovi *trends* istituzionali di grande respiro per il mondo delle autonomie: la generale crisi amministrativa di cui il paese risente in maniera profonda da svariati anni, la prossima entrata a regime dell'atto unico europeo, e, infine, ma non certo in ordine di importanza, la crisi che attraversa il sistema politico e che si traduce in crisi istituzionale.

Crisi politica e crisi istituzionale, quindi, e problema di un valido inserimento nella Comunità europea, con un complesso di pubblici poteri che funzionino in modo più adeguato hanno imposto una forte riforma del sistema delle autonomie locali, con una rivisitazione complessiva dei rapporti regioni-enti e quindi una riflessione nuova sul regionalismo.

La stagione delle riforme del sistema del governo locale non è, dunque, una scelta politica occasionale. È matura la consapevolezza politica che sia necessario porre fine all'andamento incerto ed oscillante che ha caratterizzato lo sviluppo del disegno del decentramento italiano. È noto che la mancata realizzazione *ab initio* delle intenzioni del costituente non solo non abbia giovato a nessuno – Stato, regioni, enti locali – ma abbia invece creato una serie di effetti a catena che hanno realizzato una situazione di forte disfunzione amministrativa.

Le regioni, infatti, che il d.P.R. n. 616 del 1977 aveva indicato come enti di programmazione, non sono riuscite a sviluppare questo ruolo

fondamentale che le avrebbe rese enti di governo ed hanno sviluppato, invece, il ruolo di amministrazione anche comprimendo le competenze degli enti locali. Tutto ciò, oltre a non essere funzionale, ha reso difficile e discutibile l'efficacia dell'amministrazione esercitata ed ha reso impossibile l'innalzamento del ruolo regionale e locale ad un livello caratterizzato da capacità di governare il territorio.

Questa capacità è in realtà condizione necessaria e sufficiente a motivare e fondare l'esistenza, nel nostro ordinamento, di un reale decentramento politico e non meramente funzionale. Il sistema delle autonomie è, infatti, dotato di un ineludibile fondamento politico di base, che richiede certezza, giuridicamente e politicamente acquisita. Il nostro disegno autonomistico, infatti, è un modello alquanto inconsueto nel contesto europeo: lontano dalle tendenze federalistiche di tipo tedesco ed austriaco, lontano dall'essere municipalismo fortemente autonomistico all'inglese, sta tentando di sperimentare una nuova via che ha qualcosa in comune con quella francese e con quella spagnola, comunque con tratti squisitamente italiani che gli conferiscono una notevole dignità anche sul piano della teoria amministrativa; la sua caratteristica più interessante sul piano giuridico – che è anche, certamente, la più difficile da gestire sul piano politico – è la sua capacità di coniugare una forte autonomia dei livelli di governo con un impulso centrale innegabilmente ed ineludibilmente unitario. Per avvalorare questo impulso, il Parlamento, nel 1970, “inventò” un congegno funzionale capace di indicare preventivamente quali fossero i cardini ed i principi dell'interesse nazionale ai quali le regioni dovessero attenersi, nella loro produzione normativa, e questa è stata, è noto, la funzione di indirizzo e coordinamento.

Oggi un sistema autonomistico maturo come si accinge ad essere – e come vuole essere – il nostro, necessita di una migliore regolamentazione di questa funzione, che per il tipo di disciplina di materie o di questioni, impone al Governo centrale e ai governi locali di affrontare i problemi sinergicamente. La linea di riforma del regionalismo deve comunque svilupparsi riformando i grandi capisaldi dell'autonomia finanziaria e impositiva, come presupposti per una reale capacità di programmazione.

L'azione di riforma ordinamentale dovrà estendersi anche ad una serie

di modifiche di rango costituzionale sulle quali, pur esistendo un consenso di base delle forze politiche, è ancora aperto il dibattito scientifico e politico: alludo alla rilettura dell'art. 117 della Costituzione che richiede un aggiornamento delle materie di competenza regionale, tenendo conto dei settori e delle materie su cui le regioni sono chiamate ad interloquire con la CEE nell'ambito della riforma dei fondi strutturali (basti l'esempio dei servizi per l'industria o dell'ambiente). Voglio alludere anche alle necessarie modifiche agli artt. 121 e 122 della Costituzione per allineare taluni principi relativi al governo regionale a quanto stabilito per gli enti locali con la legge n. 142; è necessario regionalizzare i collegi elettorali e la classe politica regionale deve imprimere a se stessa un salto di qualità. Sì, dunque, alla possibilità di tecnici in giunta ove si ritenga utile per una migliore azione, e sì alla separazione delle funzioni tra consiglio e giunta, attribuendo al primo l'indirizzo e il controllo e alla seconda la gestione. Se la regione deve programmare e non gestire, del resto, serve un consiglio diverso ed una giunta realmente esecutiva in senso tecnico nonché fortemente rappresentata dal suo presidente.

Questi interventi costituiscono le premesse per un' incisiva autoriforma delle regioni con l'adeguamento degli statuti.

Da parte statale questo processo di riordino è stato avviato con le prime forme di autonomia impositiva e con il conferimento di una reale autonomia finanziaria. Sul fronte della spesa regionale si va irrobustendo con la l. n. 142 del 1990 sulla riforma delle autonomie locali che detta una serie di principi i quali, conferendo un nuovo assetto al sistema, hanno necessariamente riguardato le interazioni con il livello regionale di governo, al quale vengono dettati anche una serie di principi.

L'applicazione della legge comporterà certamente, anzi già sta comportando, problemi di non scarso momento sul piano dell'interpretazione, com'è stato evidenziato anche nella recente indagine conoscitiva in Parlamento: in particolare l'art. 3, che riguarda più direttamente la nuova figura amministrativa dei rapporti fra regioni e enti locali e che è stato frutto di un discreto travaglio in sede di dibattito parlamentare: di tale travaglio la norma conserva l'impronta, per così dire, compromissoria, causa di una sua non totale chiarezza. Ma resta fon-

damentale il connotato politico di grande respiro innovatore, cioè che comuni e province non sono livelli di governo separati bensì integrati con la regione per la determinazione dell'indirizzo amministrativo del territorio, ferma restando comunque la potestà squisitamente regionale di impulso politico e di coordinamento della programmazione. Comuni e province entrano, quindi, innegabilmente a far parte del processo di elaborazione dell'indirizzo generale di governo del territorio: resta non chiarito sul piano giuridico come la regione disciplinerà questa cooperazione e, sul piano politico-sostanziale, come si attuerà il coordinamento dei vari livelli di programmazione che se da una parte conferisce maggiore democraticità al sistema, avvicinando ancora di più il cittadino alle decisioni di governo, dall'altra rischia fortemente – se non interverranno rapidamente innovazioni radicali sul piano dell'organizzazione interna delle regioni – di aggiungere nuove complessità a quella già esistente, complicando procedure e burocrazie, e vanificando di fatto l'intento di questa legge che è innegabilmente democratico.

Tutto ciò rende chiara l'esigenza che le regioni provvedano al processo di autoriforma dei loro apparati e mi ricollego all'ampliamento dell'autonomia statutaria cui facevo cenno poc'anzi. Ogni processo che miri alla razionalizzazione della capacità deliberante del governo della regione va privilegiato. In questo senso non è del tutto peregrino pensare ad un rafforzamento della rappresentatività del presidente della giunta regionale.

Certamente la nuova capacità programmatica conferita agli enti locali renderà necessario stabilire nuovi sistemi e nuovi moduli di concertazione preventiva tra regioni ed enti locali e tra questi e lo Stato.

Ho già avuto l'opportunità di proporre l'idea di ampliare, con la partecipazione degli enti locali interessati, alcune sessioni della conferenza Stato-regioni che di per sé ha dimostrato una buona capacità di risoluzione di conflitti amministrativi orizzontali e/o verticali. L'esperienza ci insegna che è molto più funzionale risolvere *ex ante* le questioni di conflittualità latente, spesso tali sul piano meramente politico, anziché risolverli *ex post* quando abbiamo investito gli organi proposti alla loro risoluzione. Non a caso, infatti, e non solo per tutelare il pluralismo e la democrazia, entrano sempre più spesso nella

prassi – e da poco anche nella normativa che la disciplina – strumenti di concertazione preventiva come accordi di programma e conferenze di servizi. Si tratta di strumenti in fase di sperimentazione, ad esempio nell'attuazione del piano triennale per la programmazione delle tutele dell'ambiente, la più trasversale e complessa delle materie dal punto di vista della mera amministrazione, sulla quale hanno diritto di parola una quantità infinita di soggetti e di livelli istituzionali, dalla Comunità europea al più piccolo degli enti locali, e che necessita oltretutto di decisioni rapide e concrete, se non urgenti.

Altri settori-chiave in cui particolarmente incisivo è l'intervento della regione devono essere razionalizzati, alla luce dei nuovi criteri dettati dalla legge n. 142; l'impianto programmatico fondato dalla l. n. 833 per quanto riguarda la sanità ha dimostrato scarsa capacità di operare con efficacia ed eccessiva farraginosità. Il paese non può più permettersi irrazionalità programmatiche che si traducono immediatamente in voragini nei conti pubblici, oltre a non servire alle esigenze dei cittadini. Chiarire il problema del dissesto della finanza pubblica è ormai *barrage* necessario e forse sufficiente a farci entrare a pieno titolo nel novero dei paesi trainanti tra i dodici della Comunità; infatti, nonostante la viva attività produttiva che fa della nostra economia una delle più forti in Europa e nel mondo, il disavanzo eccessivo nei conti dello Stato sembra essere soltanto frutto di irrazionalità politiche ed amministrative. A questa situazione va posto rimedio e le regioni, così come tutto il sistema delle autonomie, possono e devono contribuirvi non poco.

La nuova consapevolezza di questa importanza dei livelli decentrati di governo è politica nel senso più pieno e sostanziale, non già demagogica. Tramonta, quindi, la visione panregionalistica che non è stata capace di dar vita a interventi normativi realmente innovatori, e si propone un regionalismo più autentico, coerente, oltretutto, col nuovo panorama europeo: l'Europa che si va formando chiede indubbiamente alle regioni un ruolo nuovo, molto attivo sul piano delle decisioni amministrative e quindi presuppone forti raccordi funzionali con le linee di indirizzo della politica del governo dello Stato e soprattutto bassa conflittualità. Dire infatti che le regioni sono chiamate sempre più spesso ad interloquire con la Comunità – si vedano a questo pro-

posito le questioni inerenti i fondi strutturali ed i programmi integrati mediterranei –, al punto che lo Stato dovrà anche disciplinarne la rappresentanza a Bruxelles, non significa affermare che la Comunità scavalchi lo Stato, bensì che dia per scontata (anche perché altro non può fare) l'efficacia e la tempestività del dialogo interno tra Governo centrale e autonomie. Questo è un problema che da non poco è all'attenzione del Governo, che ha varato già opportuni provvedimenti come la l. n. 183 e la l. n. 86 del 1989 che permettono una maggiore agilità nel dialogo Comunità-Stato-regioni. Ma ciò non basta: se la regione, infatti, non innalza la sua capacità di *fare realmente politica amministrativa programmata* tutto ciò resterà lettera morta.

Le condizioni perché la regione faccia questo tipo di programmazione sono che al suo interno operi per un innalzamento della classe politica e per una qualificazione della sua linea di governo che non si ponga più in competizione con gli enti locali per reagire ai vincoli centrali. Lo Stato, per parte sua, dovrà necessariamente porre mano alla risoluzione dei problemi di ruolo istituzionale, varando ad esempio leggi-quadro in settori non marginali, riformando l'ordinamento finanziario, conferendo autonomia impositiva.

Chiunque può concludere, da queste poche righe, che il nuovo regionalismo di cui è iniziata la vera stagione sia dotato di una sua realtà sostanziale precisa che lo separa nettamente da ogni tendenza precedente. La maturità dei tempi sia nella consapevolezza della necessità di un intervento organico e nell'unanime consenso delle forze politiche; variano sensibilmente, com'è ovvio che sia, le singole proposte di modifica: nel sintetizzarle e portarle a compimento si realizzerà una sorta di nuova costituente delle autonomie alla quale ogni intervento, tecnico, politico o dottrinario, potrà e dovrà fornire il più significativo apporto.

Il sistema amministrativo regionale

Marco Cammelli

Il tema che mi è stato assegnato è un tema contemporaneamente più specifico di quelli fin qui affrontati, e più trasversale, in quanto tocca numerosi aspetti anche al di fuori delle regioni in senso stretto, costringendoci a prendere in considerazione ciò che avviene in materia a livello centrale e locale. Proprio per queste ragioni dovrò attenermi ad uno schema piuttosto ampio, cercando poi di concentrare l'attenzione sulla parte che più specificamente ci interessa.

La profonda crisi politica del sistema, l'indifferibilità delle riforme istituzionali generali, lo stato disastroso dell'intero sistema amministrativo, l'integrazione comunitaria e la questione meridionale "passano" tutte, anche se cominciano prima e finiscono dopo, per la secolare questione amministrativa. La questione amministrativa non è dunque un capitolo un po' più noioso delle riforme istituzionali, ma ne è, a mio avviso, uno dei punti centrali. Basti dire, ma è cosa che si riprenderà tra breve, che dobbiamo ormai considerare superato il binomio unità politica-uniformità amministrativa, vero e proprio codice genetico dell'esperienza istituzionale post unitaria, e il suo corollario, vale a dire il modello ministeriale che ne è stata la concreta traduzione.

Inoltre ritengo, e la cosa è particolarmente evidente dal punto di vista del sistema amministrativo, che il ventennio '70-'90 sia stato dominato non dal regionalismo ma dalla regionalizzazione. Sul punto si è già soffermata la relazione Pastori: in questa sede è sufficiente ricordare che la regionalizzazione consiste nell'innesto di elementi di decentramento in un sistema che nelle sue strutture fondamentali (non solo giuridiche ma politiche, economiche e sociali) rimane

inalterato, mentre il regionalismo nasce dalla scelta strategica di un sistema istituzionale basato su più sottosistemi territoriali autonomi e dalla conseguente costruzione, a partire *da questo dato*, degli altri livelli e delle sedi centrali.

In questi termini, non c'è possibilità di confusione: il primo periodo della regionalizzazione è stato caratterizzato dal decentramento delle funzioni; il secondo, cioè quello apertosi con il 1990, ha visto il tentativo di ricostruire l'intero sistema attraverso una ripartizione di compiti e di poteri (in una parola, di ruoli) tra vari livelli.

Che la progettazione legislativa sin qui espressa si muova con più di una incertezza tra le due sponde appena ricordate non toglie che si imponga, almeno a mio parere, una ferma scelta a favore della seconda.

Sotto questo profilo torna la profetica intuizione dell'art. 5 Cost., che spezzava lo storico binomio unità politica uguale uniformità amministrativa. Ecco dove il sistema amministrativo torna ad essere essenziale: nella storia italiana è stato il cemento fondamentale di un sistema politico debole. Ad un sistema politico debole corrispondeva un sistema amministrativo non solo unitario, ma accentrato e uniforme: anzi tanto più uniforme ed accentrato quanto più il sistema politico era, almeno inizialmente, debole.

Se questo è vero, possiamo trarne due indicazioni: la prima di merito, è cioè che oggi si tratta invece di coniugare l'unità politica con un sistema amministrativo autonomistico e differenziato; la seconda di metodo, e cioè che in molti casi (e, comunque, certamente nel nostro) non è pensabile procedere alla modificazione di alcuni aspetti fondanti del sistema politico lasciando inalterato, invece, il sistema amministrativo.

Nel fare questo non si può non tenere conto delle dinamiche avviate dalle più importanti leggi di riforma: oltre alla 142/90 ed alla 241/90, dal decreto 29/93 sulla privatizzazione del pubblico impiego e dalla legge 81/93, di revisione del sistema elettorale comunale. Il tutto con una opzione di tipo radicale che, a mio avviso, va enunciata con chiarezza: non ritengo, cioè, che i tempi che viviamo e i temi da affrontare ci consentano gradualismi.

Si apre oggi l'occasione, ma forse è meglio parlare di necessità, di

spezzare la forte continuità che da sempre ha caratterizzato il sistema amministrativo italiano attraverso una modifica, per questo radicale, non solo del livello regionale ma anche di quello centrale.

D'altronde, senza di questo si correrebbe il rischio che l'attuale crisi possa portare a provvedimenti sufficientemente incisivi da bloccare il vecchio sistema, ma troppo deboli per poter essere in grado, in quanto tali, di avviare il nuovo.

Senza porsi il problema in questa sede di quanto vada collocato nel nuovo testo costituzionale e di quanto invece appartiene a scelte successive legislative o statutarie centrali o regionali, il sistema amministrativo regionale è la risultante sul piano istituzionale, di tre macro-variabili: i principi costituzionali in materia di amministrazione, le opzioni nazionali sulla organizzazione amministrativa ed infine le opzioni effettuate, in materia, dagli enti regionali.

Se il sistema amministrativo non è definibile autonomamente se svincolato da questi tre punti, questo significa che probabilmente è, non dico inutile, ma di scarso respiro dare indicazioni direttamente e soltanto sul sistema amministrativo regionale, tralasciando tutto ciò che il nuovo testo costituzionale dice sull'amministrazione pubblica in generale. Vediamo allora il primo punto.

1. Principi generali dell'attività amministrativa

I principi generali dell'attività amministrativa sono quelli, con qualche correzione, indicati dal gruppo coordinato da Cassese all'interno del PFPA*, vale a dire:

- una amministrazione finalizzata alla realizzazione dell'interesse pubblico che le è affidato: da questo, l'importanza crescente del "rendimento" in termini di efficienza ed efficacia degli apparati pubblici e molteplici conseguenze (tra le altre, la necessità di declinare il principio di legalità in un modo diverso);
- separazione fra governo e amministrazione, con la necessità tuttavia di precisare l'ambito della responsabilità politica e i mezzi necessari per farla valere anche sul versante dei rapporti con i dirigenti e i funzionari;

(*) Progetto finalizzato sulla pubblica amministrazione avviato dal CNR.

– responsabilità della pubblica amministrazione sull'efficacia della propria attività e sul risultato complessivo raggiunto. Tutto ciò ha delle ricadute sui principi costituzionali, nel senso che il nuovo testo dell'articolo 97 dovrebbe tentare di declinare in forme nuove il principio di imparzialità e di buon andamento precisandone i contenuti di economicità, di visibilità, di proporzionalità, di accessibilità.

Si pensi alla mancanza nel nostro sistema di un principio generale che, come quello di proporzionalità, consenta all'amministrazione di valutare il rapporto tra costi e benefici. Oggi l'amministrazione non è in grado (né, se lo fosse in fatto, è detto che lo sia giuridicamente) di apprezzare quanto costa il perseguimento di una determinata utilità, e ognuno può vedere quali sprechi conseguano ad attività poste in essere senza raffrontare i risultati con ciò che si è costretti a mettere in campo per raggiungerli.

Anzi, a mio avviso andrebbe costituzionalizzato il principio di responsabilità dell'amministrazione anche in ordine alla proporzione tra una certa procedura e il risultato perseguito con quest'ultima.

Vi è infine la parte che riguarda i controlli. Il principio di fondo dell'amministrazione che noi vogliamo costruire poggia essenzialmente su controlli di tipo interno, cioè su centri di valutazione interni che siano contemporaneamente valutativo-correttivi delle attività poste in essere e direzionali dell'attività da svolgere.

All'esterno, invece, può essere mantenuto un controllo della Corte dei conti interamente rivista per la verifica della funzionalizzazione dell'attività all'interesse pubblico assegnato e per il controllo di interesse fasi di amministrazione, collegata contemporaneamente al parlamento e ai consigli regionali nonché agli uffici interessati. Mi pare infatti che non sia un fuori d'opera pensare ad una Corte dei conti rivista in questo senso, e dunque referente del parlamento e delle assemblee regionali sull'andamento del complesso dell'attività amministrativa. Nel presupposto, ovviamente, che il controllo giuridico del singolo atto sia affidato alle autorità giurisdizionali competenti.

A questi principi andrebbe aggiunta, a mio avviso, una clausola generale per evitare che il riparto di competenze cristallizzi nell'ambito pubblicistico attività suscettibili di essere trasferite a quella privata. In effetti, la soluzione di ripartire le funzioni tra i diversi livelli colle-

gandole all'esercizio della competenza legislativa pone dei problemi molto delicati: da un lato si rischia di impedire la delegificazione della materia, dall'altro si possono porre ostacoli alla (futura) ridefinizione del rapporto pubblico-privato.

In altre parole, dire che queste o quelle sono funzioni rientranti nella competenza legislativa statale o regionale rischia di collegare costituzionalmente alla disciplina pubblicistica settori che potrebbero essere domani affidati invece ad una regolamentazione del mercato.

Ricordo a titolo di esempio due sentenze del 92 (nn. 188 e 370) della Corte costituzionale promosse da ricorsi regionali contro la deregolamentazione di una minuscola scheggia di competenza legislativa, per la precisione quella in materia di prezzi degli esercizi alberghieri.

In questi casi fu invocato il principio che, trattandosi di competenza legislativa e non regolamentare, non può la legge statale deregolamentare la materia senza violare una competenza della Regione.

E allora richiamo l'attenzione sul fatto che, se i poteri vengono definiti collegandoli alla funzione e in particolare alla funzione legislativa, questo significa operare con la stessa disposizione su due versanti del tutto diversi: il riparto di compiti, e una disciplina pubblicistica costituzionalmente necessitata. Non credo che questo sia un buon criterio.

Inoltre, nella definizione delle competenze relativamente ai servizi andrebbe affermato il principio generale della scelta tra la loro diretta erogazione da parte dell'amministrazione o la delega all'esterno a imprese pubbliche o private fondata, di volta in volta, sulla base di valutazioni comparative di carattere economico e gestionale.

Credo che sia un punto di estrema importanza, perché questo costringerebbe l'amministrazione a verificare in modo circostanziato la congruità delle scelte compiute e la permanenza delle loro motivazioni. Si tratta di principi generalissimi, non c'è dubbio: ma se noi immaginiamo le Regioni rette da questi principi, avremmo enti significativamente diversi da quelli di oggi perché le Regioni, sul piano amministrativo, soffrono delle stesse cose di cui soffre l'intero sistema nazionale.

1.1. Materie di competenza statale

Poche cose invece per quanto riguarda le materie: rispetto alle proposte elaborate in Parlamento inserirei la possibilità di decentrare l'organizzazione (non la disciplina sostanziale) della sicurezza pubblica relativamente a quel complesso di attività che va sotto il nome di controllo del territorio. Nello stesso modo si può pensare per quanto attiene all'ordinamento giudiziario, relativamente all'organizzazione dell'attività del futuro giudice di pace, del giudice conciliatore e del pretore, e all'istruzione universitaria e superiore, sempre per i profili di organizzazione.

Ritengo anche che sempre in materia di competenze, e a salvaguardia delle attribuzioni regionali, andrebbe fissato il principio dell'esclusione del potere statale di spesa su materie riservate alle Regioni.

2. Opzioni sulla organizzazione amministrativa

Passiamo a considerare la seconda variabile determinante per la definizione del sistema regionale, vale a dire l'organizzazione. Ma prima di parlare dell'organizzazione regionale, accenniamo alla organizzazione amministrativa generale.

2.1. Principi generali di organizzazione

Su questo punto credo che i tempi siano maturi per immaginare un recupero di quella che un tempo era definita "riserva di amministrazione": come ben si sa, mentre nel nostro ordinamento è costituzionalizzata una riserva di legislazione, e cioè la legislazione spetta soltanto a certi organi, nonché una riserva di giurisdizione, non c'è mai stata una riserva di amministrazione, con la conseguenza che il potere legislativo ha potuto direttamente adottare veri e propri provvedimenti amministrativi i cui effetti, basti pensare all'area del pubblico impiego, sono stati spesso rovinosi.

Ora a me pare che molte delle scelte che stanno maturando in questi anni inizio 90 portino a giustificare una scelta di questo tipo, e mi spiego: quando si dice che l'amministrazione deve curare essa stessa, nel suo svolgersi, la soddisfazione del principio di economicità e di efficienza, e che ha un'autonoma responsabilità sul risultato (lo afferma la l. 241/90); quando si dice che vi è tutta una parte di

disciplina dell'organizzazione in cui l'amministrazione si dà proprie regole, e addirittura è equiparata al potere di organizzazione dell'imprenditore (vedi d.l. 29/93); quando si dice che vi è tutta una parte di amministrazione che è spostata sull'esecutivo (sul punto l. 142/90 ma soprattutto l. 81/93); quando troviamo proposte come quella recentemente avanzata da Gaetano D'Auria intese a restituire all'esecutivo la funzione di *dominus* del bilancio: bene, come possiamo avanzare queste proposte o adottare queste scelte se nello stesso tempo non affermiamo il principio che vi è una contestuale riduzione dell'area riservata alla legge? La legge (statale e regionale) si deve arrestare laddove comincia l'amministrazione: può solo fissare i principi, occuparsi delle garanzie e delle risorse, da chi vengono tratte e come vadano ripartite, ma poi il resto spetta all'amministrazione perché, in caso contrario, sarebbero vanificati ad un tempo i poteri e le responsabilità di quest'ultima.

Ora, accanto a questo principio che a me pare ormai maturo, tre sono i criteri invece più usualmente riconosciuti e che la carta delle Regioni (marzo 1993) richiama significativamente:

- innanzitutto il radicamento delle funzioni amministrative al livello a cui appartengono gli interessi delle collettività amministrate;
- in secondo luogo, l'affermazione della competenza generale della Regione e dell'amministrazione locale, immaginando di conseguenza una competenza statale di natura derogatoria o comunque speciale, e legata alla soddisfazione di interessi unitari della comunità nazionale.

Su questo vorrei essere molto chiaro, per evitare equivoci: sono assolutamente convinto che il sistema amministrativo per Ministeri, così come ci è stato consegnato dalla nostra storia amministrativa, sia finito davvero e che non c'è possibilità di riorganizzare il nostro sistema se non mettendo mano ad una radicale riallocazione delle funzioni. Se noi immaginiamo di toccare il sistema elettorale e di decentrare qualche funzione (o anche molte funzioni) lasciando inalterato il modello ministeriale, che è la forma organizzativa di un sistema accentrato, limitiamo la riforma a parti importanti, certo, ma sovrastrutturali del sistema. Vuol dire cioè che restano inalterate le premesse di quella sovrapposizione che il ventennio 70-90 ha indicato come esiziale sia per le Regioni che per lo Stato.

D'altra parte, basta vedere lo stato miserevole in cui è ridotta l'amministrazione pubblica per riconoscere come questo aspetto non sia più rinviabile.

Il fare della competenza regionale una competenza generale immaginando delle Regioni che nascano da un sistema amministrativo che ha organizzato le funzioni collocando a livello superiore solo ciò che non può essere utilmente esercitato a livello di base, apre sicuramente alcuni interrogativi: quale è il livello base? Il singolo Comune? Il Comune associato e la Provincia? Sono aspetti su cui è urgente discutere, perché la stessa Regione in un certo senso interviene soltanto laddove questo sistema di governo locale non riesce a funzionare in modo adeguato.

Per quanto riguarda il pubblico impiego, vorrei richiamare due aspetti importanti: il primo è quello della professionalità e della responsabilità dei pubblici funzionari per il risultato complessivo dell'attività. Qui si gioca molto del rapporto tra politici, dirigenti e funzionari: chi dovrà verificare l'ottenimento dei risultati assegnati ai dirigenti, per i quali (risultati) si giustifica quel trasferimento imponente di poteri in loro favore?

Sono tre i livelli di responsabilità, che nell'operato dei pubblici funzionari devono essere riconosciuti verso i terzi, verso l'amministrazione (potere disciplinare, danno erariale) e verso i livelli politici sull'attuazione delle linee di indirizzo e sulla mancata o sulla effettiva capacità di avanzare proposte di iniziativa o di correzione degli indirizzi stessi.

Ovviamente si tratta di aspetti che hanno una ripercussione diretta e immediata sulla Regione la quale è naturalmente coinvolta, al pari del restante sistema amministrativo, da queste innovazioni.

Accanto a questi principi generali, vi sono le scelte operate direttamente sul sistema centrale: credo che su questo versante i passi avanti in realtà non siano stati moltissimi, comunque qualche indicazione utile mi pare ci sia almeno da ultimo. Per tutte le funzioni regionalizzate c'è bisogno di pensare a ministri senza ministeri, cioè a soggetti in grado di rappresentare le esigenze dell'intero sistema. È il problema che si pone oggi per l'agricoltura, ma che in realtà si doveva proporre fin dal '78 per la sanità. Ministeri che non devono avere funzioni

di amministrazione diretta, ma di verifica degli indirizzi osservati, di relazione con la Comunità europea, di cura delle relazioni con gli altri settori di azione pubblica, di attivazione del circuito delle informazioni e di garanzia dei livelli minimi assicurati ai diritti dei cittadini, specie per quelli costituzionalizzati. Quella parte cioè che comunque va garantita a livello nazionale.

Potrebbe trattarsi di sedi presso la Presidenza del Consiglio con funzioni contemporaneamente di programmazione e coordinamento, controllo e garanzia, nel rispetto degli obblighi contratti a livello comunitario e internazionale.

Vanno poi pensate misure sostitutive in caso d'inerzia, chiarendo subito che le misure sostitutive in caso d'inerzia non richiedono un apposito apparato (peraltro inesistente a questo livello), essendo sufficiente la utilizzazione degli apparati operanti a livello decentrato.

2.2. Relazioni centro-periferia

Veniamo poi alla parte che più strettamente ci riguarda, quella delle relazioni centro-periferia.

Se noi insistiamo sulle garanzie e sulla questione dei rapporti tra enti locali e Regione, in fondo costruiamo ancora il sistema come un insieme di relazioni fondate su dinamiche a carattere prevalentemente discendente, vale a dire secondo un processo decisionale che parte dal centro e va verso la periferia. Il sistema cui penso è un sistema largamente rovesciato, basato su di un processo decisionale circolare che conosce anche importanti dinamiche che dalla periferia vanno verso il centro, il che ovviamente pone in termini del tutto diversi da quelli consueti il rapporto e anche la tutela fra i diversi livelli di governo.

Per quanto riguarda questo aspetto, l'amministrazione regionale dovrebbe essa stessa essere caratterizzata da una sorta di residualità, dall'essere cioè presente soltanto in corrispondenza di interessi unitari e indivisibili della comunità regionale, essendo il resto affidato ai due livelli base, i Comuni, singoli o associati, o la Provincia.

Certamente, poi, l'attività regionale deve considerarsi subordinata alla sola legislazione regionale e agli indirizzi della Regione: ricordiamoci infatti che l'inversione dell'elencazione delle materie, e dunque della

logica dell'art. 117 Cost., nasce anzitutto come clausola di sbarramento all'indirizzo e coordinamento del centro e alla filosofia (più che alle conseguenze pratiche) sottostante all'introduzione da parte dell'esecutivo di questa discussa funzione.

Debbo anche dire che se, come credo, un riordino del sistema amministrativo locale non può avere che nella Regione il centro di riferimento e di riarticolazione delle funzioni, ebbene certamente questo sarà praticabile soltanto riconoscendo due importanti garanzie al sistema degli enti locali. Innanzitutto va riconosciuta la possibilità di condividere (nel senso di codecidere) alcune scelte di fondo della Regione: la Regione non sarà legittimata né avrà la forza, men che meno con sindaci eletti direttamente, di compiere le grandi scelte strategiche di cui la società regionale ha bisogno, se non chiama gli enti locali ad assumersene la responsabilità. Occorre dunque garantire costituzionalmente la partecipazione degli enti locali alla definizione degli indirizzi legislativi regionali con riserva allo statuto regionale di precisarne le modalità: personalmente non escluderei neppure, per assicurare adeguato sostegno alle grandi scelte, la formula bicamerale, tramite una assemblea degli enti territoriali.

La seconda garanzia è la diretta ricorribilità alla Corte costituzionale per la salvaguardia di certe forme costitutive di autonomia degli enti locali. Consentire agli enti locali di ricorrere direttamente per una lesione di alcuni principi di fondo della loro autonomia avverso le leggi statali e regionali, costituisce un dato importante di equilibrio del sistema, che può bilanciare l'integrazione qui immaginata.

In un sistema che si costruisce dal basso, e che sposta al livello superiore ciò che non sta al livello inferiore, l'amministrazione periferica statale sarebbe in larghissima parte quasi interamente assorbita dal sistema regionale (salvo difesa e ordine pubblico) con la conseguenza che la rappresentanza unitaria dello Stato nel territorio regionale è demandata agli organi della Regione.

Questo significa che le competenze già riservate al commissario di governo dai progetti regionali di legge di revisione costituzionale (art. 124) andrebbero trasferite al Presidente della giunta.

Occorre inoltre essere disponibili ad accettare anche l'ammissibilità di sistemi misti, anche di tipo binario, nelle Regioni del Mezzogiorno. Il

sistema amministrativo del Mezzogiorno è diverso da quello disciplinato dalle norme e ha poco a che fare con quello che funziona nel centro nord. Non può dunque essere affidato interamente al sistema delle autonomie: si può immaginare in determinate aree di ricorrere ad una specie di interfaccia tra il sistema delle autonomie locali, che da solo non ce la fa, e un sistema periferico statale decentrato, oppure ad agenzie *ad hoc* che si occupano di questo.

Questo sistema misto è una esigenza a mio avviso indiscutibile che comporta forti conseguenze, alcune delle quali dirò fra un attimo.

3. *Opzioni regionali*

E arriviamo così al terzo tipo di variabile: oltre ai principi sull'attività amministrativa e all'organizzazione amministrativa, le opzioni regionali.

La prima opzione riguarda la forma di governo: sembra abbastanza convincente un modello base delineato direttamente dalla Costituzione e precisato dallo statuto, più la possibilità di scelta autonoma (compreso il sistema elettorale) con particolari maggioranze (3/5).

Bisogna comunque chiedersi se la presenza di un sistema ispirato al principio maggioritario per il Parlamento e per i Comuni e le Province necessariamente richieda, quasi per astratta simmetria, la stessa cosa anche a livello regionale. Tanto più che tale sistema introduce forti additivi di localismo a livello locale (collegi più ridotti, personalizzazione, ecc.). Se a questo si aggiunge la scarsa visibilità della Regione come livello di governo e la sua permeabilità ai gruppi di interesse sembra allora preferibile attestarsi su un sistema proporzionale che assicuri la piena rappresentatività della società regionale. Questo, d'altronde, non mi pare comporti necessariamente una forma di governo parlamentare (in caso di modello di tipo presidenziale con notevole spostamento di poteri sull'esecutivo). Credo in un consiglio che riesca a dar voce a tutte le voci sordine, a tutti gli interessi deboli di una società regionale che invece a questo livello è segnata dai gruppi forti, perché i gruppi capaci di organizzarsi dialogano direttamente, e continueranno a farlo con l'esecutivo. Credo che un sistema proporzionale per i consigli regionali possa dunque avere ancora una sua funzione, ma certo si tratta di una riflessione che necessita di ulteriori approfondimenti.

Un'ultima considerazione: si è detto della organizzazione del sistema amministrativo dal basso; si è accennato alla possibilità di adottare meccanismi misti e sistemi misti, perché se i sistemi si costruiscono dal basso, ogni sistema alla sua base è fortemente radicato al sistema locale in cui affonda le radici; si è fatto riferimento alla possibilità di mutare la forma di governo ed il sistema elettorale. Tutto ciò induce a ritenere che è lo statuto, portato al massimo della sua capacità normativa, lo strumento più idoneo a plasmare l'istituzione regionale. Se questo è vero, bisogna riconoscere la specialità a tutti gli statuti: uno statuto con questa funzione è uno statuto necessariamente speciale in ogni Regione. Ora davvero l'idea di mettere come vincolo ancora la presenza del gruppetto delle Regioni a statuto speciale può essere un vincolo politico, ammesso che lo sia. Permettetemi di dire però che è una incomprensibile distinzione dal punto di vista concettuale, cioè nel sistema verso il quale noi stiamo andando non perché le Regioni non abbiano titolo, le Regioni a statuto speciale, ma perché lo stesso titolo lo hanno (*rectius*: lo avranno) anche le altre Regioni.

Non vedo per quale motivo la Calabria non riesca a darsi strumenti e meccanismi di organizzazione istituzionale con una struttura che dovrà essere mirata tanto quanto lo è quella per la Valle d'Aosta od altro.

Chiudo con un'ultima indicazione: le sorti delle Regioni si giocano nelle norme costituzionali sulla pubblica amministrazione e sull'attività amministrativa, sulle scelte amministrative relative al governo e alla amministrazione centrale, sui controlli, sul ruolo della Corte dei conti e sul versante interno nello statuto.

Le norme transitorie del progetto di riordino della Costituzione dovrebbero prevedere, a mio parere, un radicale riordino del sistema amministrativo entro un anno nei termini sopradetti, perché se si modifica soltanto il sistema elettorale o se si gioca solo sulle funzioni senza toccare il sistema amministrativo, c'è il rischio di arrivare alla paralisi. Proprio per la delicatezza del problema, specie per quanto riguarda i trasferimenti di funzioni e uffici, occorrono norme di rango costituzionale.

Le proposte dei consigli regionali colgono bene tale esigenza quando toccano questo aspetto, e lo toccano, voi sapete, dando un termine

per i trasferimenti – che io chiamerei il riordino del sistema amministrativo, non trasferimenti, perché se di trasferimenti si trattasse, noi non riusciremmo a fare andare avanti il sistema amministrativo –, per il riordino del sistema amministrativo e per l'avvio della nuova potestà legislativa regionale.

Per una dimensione europea del “nuovo regionalismo”

Mario P. Chiti

1. Nel quadro della problematica che sinteticamente si definisce con la locuzione “nuovo regionalismo” il dato più originale e denso di implicazioni è, a mio avviso, la dimensione europea assunta dalle regioni.

In un breve volgere di anni, l'evoluzione della Comunità in senso più genuinamente transnazionale ha portato le regioni in una posizione di soggetti istituzionali a rilevanza comunitaria, parte essenziale dell'ordinamento giuridico europeo.

Degli sviluppi comunitari del regionalismo molti sembrano però non essersi accorti, specie tra coloro cui incombe il compito della riforma delle istituzioni. Da qui un dibattito nazionale tutto incentrato sulle modifiche agli artt. 114 e seguenti della Costituzione alla luce delle discussioni sullo specifico del regionalismo italiano; profilo sicuramente essenziale, ma oggi non sufficiente a fronte della nuova dimensione comunitaria assunta dalle regioni, che dunque va considerata congiuntamente agli aspetti interni per non avere una riforma costituzionale già superata al suo nascere.

2. La Comunità aveva sempre avuto una propria politica regionale, conformemente ai principi del Trattato di Roma (si vedano in particolare gli artt. 2, 39, 42, 80, 92, 123), destinata a favorire lo sviluppo economico delle regioni con tenore di vita anormalmente basso o con gravi forme di sottoccupazione.

Si trattava però di una politica di interventi realizzati direttamente dalla Comunità o, più di frequente, tramite gli Stati membri, in cui le

regioni erano considerate non come enti esponenziali delle proprie popolazioni, bensì solo come aree di intervento con caratteristiche socio-economiche omogenee (“regioni economiche”, art. 92, 3° comma, lett. c). Queste politiche venivano perciò definite come regionalismo funzionale.

Nel corso degli anni ottanta il quadro comunitario si modifica profondamente. Già con la politica a favore degli Stati del sud Europa decisa in conseguenza dell’ammissione di Spagna e Portogallo, il regolamento n. 2088/85 sui Piani integrati mediterranei prevede un formale coinvolgimento delle regioni-enti per la realizzazioni dei nuovi interventi. L’Atto unico europeo del 1986 introduce poi nel Trattato il nuovo Titolo V (art. 130A e segg.) sulla coesione economica e sociale, mirata in particolare a ridurre il divario tra le regioni europee e il ritardo delle regioni meno favorite.

Gli sviluppi più significativi di tali innovazioni sono connessi alla riforma dei fondi strutturali, prevista dall’Atto unico (art. 130D) e realizzata con il regolamento n. 2052 del 1988. Nell’occasione, riprendendo vari spunti precedenti, si definisce il rapporto con le regioni in termini di partenariato, ovvero rapporto giuridico tra soggetti che, pur nelle loro diverse posizioni e con responsabilità diverse, partecipano congiuntamente alla realizzazione delle politiche di intervento previste.

Il problema regionale nella Comunità ha assunto di recente nuovo impulso con il Trattato di Maastricht e la ulteriore riforma dei fondi strutturali attualmente in discussione. Per quanto riguarda il Trattato di Maastricht due sono, come noto, le innovazioni maggiori previste: l’introduzione generalizzata del principio di sussidiarietà (artt. A e 3A), in precedenza previsto solo in tema di ambiente (art. 130R, 4° c.); e la creazione del Comitato delle regioni (art. 198A-C), nuovo organo a rilevanza costituzionale comunitaria.

Per quanto riguarda il principio di sussidiarietà siamo sicuramente di fronte ad un principio fondamentale della costituzione comunitaria, intesa come il complesso di principi ed istituti generali posti dal diritto scritto, non necessariamente primario, della Comunità e dai principi generali individuati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Ne consegue che il principio di sussidiarietà rileva sia per quanto di-

rettamente ne discende, sia come principio alla luce del quale vanno interpretate molte altre previsioni in ordine al riparto di competenze tra Comunità, Stati e regioni.

La sussidiarietà ha una quantità di accezioni, come del resto inevitabile se si ricordano i due secoli di dibattiti che hanno seguito la sua individuazione nel contesto del costituzionalismo settecentesco. Ai nostri fini merita comunque sottolineare che lungi dall'essere solo un principio politico, la sussidiarietà rappresenta un principio giuridico e come tale giustiziabile, non diversamente da altri principi generali del Trattato, come l'obbligo di cooperazione di cui all'art. 5.

Le implicazioni del nuovo principio sono pervasive e immediate, dato che il Consiglio europeo (in occasione dei vertici di Lisbona e Edimburgo del 1992) ha voluto anticipare l'operatività di questa parte del Trattato di Maastricht rispetto alla formale entrata in vigore di questo, connessa come noto alla ratifica da parte di tutti gli Stati membri, due dei quali ancora recalcitranti.

Gli sviluppi maggiori attengono: *a*) alla valorizzazione di tutte le istanze di primo grado, malgrado i tentativi di alcuni Stati di interpretare il solo riferimento agli Stati contenuto nell'art. 3B come escludente gli interventi delle regioni; *b*) allo sviluppo delle tematiche materiali o per competenze della Comunità, con una evoluzione rispetto al tradizionale approccio funzionale; *c*) al conseguente sviluppo di criteri di ripartizione tra la Comunità, da un lato, e gli Stati e le regioni, dall'altro, tramite il criterio delle competenze esclusive e concorrenti. Tale criterio, già risultante in nuce dal sistema precedente al Trattato di Maastricht è stato in questo meglio chiarito ed ora sistematizzato con la comunicazione della Commissione nell'ottobre 1992; *d*) allo sviluppo di un rapporto cooperativo tra tutti i centri istituzionali che porta ad un maggiore utilizzo delle amministrazioni nazionali da parte della Comunità e della progressiva integrazione tra le varie amministrazioni.

In tale contesto la previsione del nuovo Comitato delle regioni rappresenta la conferma del nuovo regionalismo istituzionale comunitario. Il Comitato è un organo consultivo a rilevanza costituzionale comunitaria, composto da quasi duecento rappresentanti delle regioni degli Stati membri che esercitano le loro funzioni in piena indipendenza,

nell'interesse generale della Comunità. I pareri del Comitato sono obbligatori o facoltativi, a seconda che siano previsti dal Trattato oppure richiesti per decisione della Commissione o del Consiglio; possono altresì essere espressi dal Comitato di propria iniziativa.

Il Comitato non soddisfa certamente le aspettative di coloro che auspicavano una presenza più rilevante delle regioni, quale strumento idoneo, tra l'altro, ad aumentare il tasso di democraticità comunitario. Basti pensare alle proposte più volte ribadite dal Parlamento europeo con ricchezza di motivazioni (cfr. in particolare la risoluzione del 17.10.1988 sulla politica regionale comunitaria). Pur con questi limiti il Comitato delle regioni, che viene inserito tra le istituzioni comunitarie (art. 4A), rappresenta il nucleo fondante dell'articolazione autonomistica europea. La sua influenza sarà direttamente variabile non soltanto dei rapporti tra le istituzioni della Comunità, ma anche e soprattutto della volontà delle regioni stesse di farne uso incisivo e riformatore.

Oltre alle importanti innovazioni ora richiamate, anche altri aspetti comunitari sono in fase di evoluzione. Basti ricordare l'imminente creazione del fondo di coesione (art. 130D) e la ulteriore riforma dei fondi strutturali, avviata in una direzione che affida alle regioni nuovi interventi e responsabilità (nuovo Titolo XIV, art. 130D in particolare). Punti chiave della nuova politica regionale comunitaria sono la semplificazione delle procedure e il connesso aumento dei risultati conseguibili; il rafforzamento del partenariato tra Comunità, Stati e regioni; la progressiva generalizzazione del principio di sussidiarietà.

In conclusione, in un breve ma intenso periodo le regioni hanno acquisito lo status di soggetti a rilevanza comunitaria e quindi di parti di un ordinamento più comprensivo di quello nazionale; si sono infittite le relazioni tra le regioni e la Comunità e tra le regioni degli Stati membri; la presenza regionale a Bruxelles è divenuta una circostanza normale, anche se per l'Italia ancora non regolata da una adeguata disciplina che tenga conto delle innovazioni intervenute dopo la prima normativa del 1980.

3. Sul piano interno occorre attendere gli anni più recenti per un risveglio di interesse sul problema e per l'inizio delle necessarie riforme.

Ancora in occasione del massimo dibattito sui caratteri del regionalismo, con l'attuazione della delega di funzioni prevista dalla legge n. 382/1975, i problemi comunitari erano assimilati alle problematiche del "potere estero", di stretta pertinenza statale. Con ciò dimenticando gli insegnamenti della Corte di giustizia che già dagli anni sessanta (a partire dalle note sentenze *Costa* e *Van Gend & Loos*) aveva delineato i caratteri del sistema giuridico comunitario quale ordinamento nettamente distinto dall'ordinamento internazionale.

È rimasto così principio fermo quello per cui le regioni non possono svolgere all'estero, neanche nell'ambito comunitario, attività promozionali relative alle materie di propria competenza e possono attuare solo le direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indica espressamente le norme di principio (cfr. artt. 4 e 6 d.P.R. n. 616/1977).

Nel 1987 si apre il periodo riformatore per il quadro nazionale, statale e regionale, delle politiche comunitarie. La legge n. 183/1987, da un lato, inizia a trattare il problema della fase ascendente e dei modi della partecipazione regionale; dall'altro, per le regioni a statuto speciale riconosce la possibilità di dare immediata applicazione alle direttive comunitarie, salvo successivamente adeguarsi alle eventuali norme di principio stabilite con legge dello Stato.

A questo primo intervento, tipica norma di passaggio ad un più compiuto sistema, segue la legge La Pergola (n. 86/1989) che in riferimento ai problemi regionali prevede: *a*) un processo continuo di informazione e partecipazione, sia per la fase ascendente che discendente; *b*) una speciale sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni; *c*) nuove opportunità di intervento anche per le regioni ordinarie per l'applicazione delle direttive comunitarie, peraltro dopo l'approvazione della legge comunitaria per l'anno di riferimento.

La legge La Pergola è finora sicuramente il punto più alto del processo di comunitarizzazione (tardiva ma sempre opportuna) del nostro ordinamento. Oltre ai molti profili generali di notevole interesse (per tutti, l'originale strumento della annuale legge comunitaria, anche in altri paesi considerato un modello per un tempestivo ed organico adeguamento all'ordinamento comunitario), per le regioni essa ha il pregio di evidenziare i cruciali nodi della partecipazione regionale ai circuiti comunitari, sia all'interno dello Stato che coinvolgenti la Comunità stessa.

Non mancano però elementi negativi, alcuni dei quali davvero gravi. Così, a fronte dei problemi comunitari la legge mantiene una distinta posizione per le regioni speciali e per le regioni ordinarie. La distinzione è contestata, con fondate motivazioni, anche da un punto di vista generale ed appare invero insostenibile rispetto alle problematiche comunitarie. Il sistema di attuazione delle direttive comunitarie è poi contestabile sia per motivi comunitari che nazionali. Dal primo punto di vista, è inaccettabile che intervenga lo Stato a definire “i principi dei principi comunitari” secondo una visione dualistica degli ordinamenti e delle rispettive fonti che non tiene conto che, alle note condizioni previste dal diritto comunitario, gli atti comunitari sono comunque vigenti, anche indipendentemente dal formale recepimento con atto nazionale. Il problema è del resto avvertito e felicemente trattato in altri campi, come per gli enti locali nell’art. 56 della legge n. 142/1990, ove si prevede l’osservanza “delle procedure previste dalla normativa della CEE recepita o comunque vigente nell’ordinamento giuridico italiano”. Dal secondo punto di vista, poi, i criteri previsti dalla legge comunitaria o dai decreti delegati su tali basi assunti aumentano il diaframma legislativo tra gli interventi regionali e le direttive comunitarie. Per non dire dell’attuazione governativa del diritto comunitario tramite regolamenti, espressione della politica di delegificazione per un verso inevitabile, ma per altro densa di implicazioni negative per le regioni.

I limiti della legge La Pergola in riferimento alle regioni sono stati puntualmente confermati dalla sua esperienza attuativa. Il problema regionale sembra infatti ignorato e non si rinvengono i principi inderogabili per la legislazione regionale applicativa delle direttive comunitarie. L’annuale legge comunitaria sembra dunque un mero adempimento procedurale che ritarda, ma non condiziona nella sostanza gli interventi delle regioni. In particolare si impedisce che le regioni diano attuazione diretta alle norme comunitarie, desumendo direttamente dall’atto comunitario i principi fondamentali cui conformare la legge o il provvedimento di attuazione.

Oltre che contestabile in riferimento ai principi comunitari della diretta applicabilità, dell’efficacia diretta e dell’integrazione tra ordinamenti, le disposizioni in esame si manifestano come una inutile com-

plicazione procedurale, e paradossale fonte di ritardi nel recepimento del diritto comunitario.

4. Un'altra problematica sviluppatasi con grande rapidità e pervasività è quella dell'attività delle regioni all'estero. Sotto questa dizione si ricomprendono attività con caratteri alquanto diversi, che è necessario analizzare partitamente.

Abbiamo così, sulla scorta delle esperienze sinora conosciute, una quadripartizione di attività delle regioni all'estero finalizzata: *a)* a dar vita ad iniziative di rilievo internazionale, in quanto coinvolgenti la responsabilità dello Stato; *b)* realizzare attività di mero rilievo internazionale; *c)* svolgere attività promozionali per le materie di propria competenza; *d)* sviluppare iniziative direttamente o indirettamente connesse alle politiche comunitarie.

Sino ad una più liberale giurisprudenza della Corte costituzionale del 1987 (sent. n. 170/87), le prime due categorie di attività erano di regola precluse alle regioni sulla base dell'affermato monopolio esclusivo dello Stato per il potere estero. In effetti, tale non poteva che essere la conclusione una volta partiti dall'affermazione che i rapporti internazionali sono quelli che intercorrono tra soggetti di diritto internazionale, che sono regolati da tale diritto e che impegnano la responsabilità politica e giuridica dello Stato. La dottrina prima e la giurisprudenza costituzionale poi avevano però individuato una quantità di attività regionali atipiche, dette anche di mero rilievo internazionali in quanto non impegnanti la responsabilità dello Stato ed "aventi per oggetto finalità di studio o di informazione, oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte".

Tali iniziative regionali sono state assimilate a quelle promozionali per le proprie competenze a partire dalla citata sentenza costituzionale n. 170/87, e quindi sono possibili a condizione che siano adempiuti alcuni incombeni procedurali di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 616/1977 e al d.P.C.M. 11.3.1980. Gli aspetti procedurali sono stati di recente meglio definiti, con soluzioni peraltro poco convincenti, dalla sentenza n. 472/92 della Corte costituzionale.

Molte delle attività regionali a carattere promozionale o di mero rilievo internazionale si sono realizzate con corrispondenti entità di altri Stati membri della Comunità, ma la circostanza non è stata considerata dalla Corte costituzionale come particolarmente significativa sulla base della perdurante considerazione dei vincoli comunitari come obblighi di diritto internazionale. In verità, le attività delle regioni in riferimento a politiche comunitarie che incentivano o prevedono espressamente iniziative tra regioni di Stati membri non sono relazioni di diritto internazionale, ma appunto comunitarie, ovvero articolazioni operative di un ordinamento diverso da quello internazionale, così come da quello statale e comprendente tutti i soggetti istituzionali degli Stati membri. Le attività comunitarie delle regioni sono assai aumentate in connessione ai richiamati svolgimenti delle politiche comunitarie e sicuramente aumenteranno ancora con l'entrata in funzione del Comitato delle regioni.

Occorre dunque, pur con colpevole ritardo, prendere atto che le iniziative regionali svolte con corrispondenti entità degli Stati membri sono una categoria giuridicamente ed operativamente distinta da quella internazionale, pur nelle diverse accezioni individuate sinora, che è ammessa in via generale per tutte le regioni e che necessita di una specifica disciplina al solo fine di assicurare la conoscibilità da parte dello Stato e delle altre regioni, nonché il necessario loro coordinamento.

Con ciò si contribuisce ulteriormente a differenziare la problematica del diritto internazionale rispetto a quello comunitario, dopo un lungo periodo di frammistione senza giuridico fondamento almeno dalla metà degli anni sessanta e l'elaborazione dei tratti peculiari dell'ordinamento giuridico comunitario.

5. Visto il rapido sviluppo della dimensione comunitaria delle regioni, ci si attendeva un approccio finalmente adeguato e moderno in occasione dei dibattiti sulle riforme istituzionali. Purtroppo, se non sono mancate valide proposte anche sulla scorta delle posizioni della migliore dottrina, la risposta della Commissione bicamerale è risultata molto parziale e insoddisfacente.

I maggiori punti in discussione erano: l'introduzione di un articolo sui

problemi europei, entro il quale richiamare anche i principi generali sulla posizione delle regioni; il possibile richiamo al principio di sussidiarietà, quale nuovo principio fondamentale anche del sistema costituzionale italiano; la definizione delle procedure per la partecipazione delle regioni alla c.d. fase ascendente; il superamento dei criteri di attuazione del diritto comunitario da parte delle regioni, previsti dalle varie leggi tra il 1977 e il 1989; la differenziazione tra le relazioni internazionali e le relazioni intracomunitarie, le prime di spettanza esclusivamente statale, le seconde consentite anche alle regioni che in alcuni casi avrebbero addirittura l'obbligo di assumere interventi.

Di tutta questa complessa problematica quasi nulla è rimasto negli elaborati predisposti al marzo 1993 dai Comitati forma di Stato e forma di Governo della Commissione bicamerale. Il problema è infatti ignorato, salvo il riferimento – infelicissimo – contenuto nel nuovo art. 70 alla competenza legislativa statale in materia di “politica estera, commercio con l'estero, relazioni internazionali e delle Comunità europee”; espressiva di una perdurante considerazione della problematica comunitaria come parte di quella internazionale.

È stato invece accantonato il problema dell'inserimento tra i principi fondamentali del principio di sussidiarietà e, *in primis*, di un “articolo europeo”, come realizzato in altri contesti costituzionali di Stati membri che, come il nostro, inizialmente non avevano una disposizione dedicata specificamente alla questione. Particolarmente grave è quest'ultima lacuna, dato che le potenzialità dell'art. 11 della Costituzione sono state da tempo esaurite e non pare possibili trovarvi ulteriori elementi sia per giustificare la sempre più stretta integrazione comunitaria, sia per garantire alle regioni una corretta collocazione nel quadro dei due procedimenti, ascendente e discendente.

Altre Costituzioni, come il G.g. tedesco, sono state a tal fine riformate (nel caso, con il nuovo art. 23) e altre stanno per esserlo sotto la spinta dei problemi posti dal trattato di Maastricht.

Per quanto specificatamente interessa il tema regionale qui in esame, l'art. 23 del G.g. prevede tra l'altro che il Bundesrat partecipi alla formazione delle posizioni ufficiali assunte dalla federazione, come parteciperebbe in modo analogo al procedimento per l'adozione di misure sul piano interno o come agirebbero i laender tedeschi nei

loro ambiti di competenza a livello di politica interna. Inoltre, il governo federale prende in considerazione la posizione del Bundesrat quando vengono toccati interessi dei *laender* in questioni relative all'ambito di competenza esclusiva della federazione o quando questa abbia nel resto il diritto di legiferare. Viceversa, quando vengono toccati in maniera essenziale le competenze legislative di *laender*, la loro organizzazione o la loro procedura amministrativa, deve essere presa in considerazione in forma determinante la posizione del Bundesrat. Infine, quando vengono toccati in maniera essenziale i poteri legislativi esclusivi dei *laender*, la tutela dei diritti spettanti al governo federale in qualità di membro dell'Unione europea deve venire trasferita dalla federazione ad un rappresentante dei *laender* designato dal consiglio federale.

L'esercizio di tali diritti avviene previa partecipazione del governo federale e in accordo con lo stesso; parallelamente si deve preservare la responsabilità della federazione a livello nazionale.

6. Le discussioni di quasi un decennio e le innovazioni, specie comunitarie, avvenute nello stesso periodo sembrano dunque non lasciare pressoché traccia nelle riforme costituzionali proposte dalla commissione bicamerale. Occorre allora esprimere un netto dissenso da queste proposte, ed allo stesso tempo indicare in positivo agli organi incaricati della riforma quale sia la linea maestra per l'auspicata nuova dimensione comunitaria delle regioni.

La prima innovazione auspicata è il riconoscimento del principio di sussidiarietà tra principi fondamentali del nostro ordinamento. L'accezione rilevante ai nostri fini è quella per cui: *a*) gli interessi pubblici sono curati dai livelli di governo più vicini alle collettività amministrative; *b*) le regioni collaborano nell'attuazione di politiche comuni, secondo il principio del partenariato interno (un esempio del quale può essere considerato il d.P.R. 10 settembre 1991, atto di indirizzo e coordinamento alle regioni concernente procedure di accelerazione per il pieno utilizzo dei finanziamenti comunitari; *c*) lo Stato mantiene il potere di disciplinare gli interventi finalizzati alla coesione economico-sociale, secondo il criterio dell'intervento sussidiario o di supporto alle istituzioni più deboli.

La seconda innovazione deve riguardare la definizione dei modi di partecipazione regionale sia all'attività nazionale per le questioni comunitarie, sia all'attività degli organi della Comunità attinenti alle materie regionali, che presuppone il riconoscimento che le competenze dello Stato permarranno solo sui "rapporti internazionali" in senso proprio, inclusivi degli aspetti internazionalistici dell'evoluzione comunitaria (es. modifiche ai trattati istitutivi), ma non delle politiche comunitarie. Uno sviluppo siffatto dovrebbe articolarsi anche sulla riforma del Senato in senso regionalistico, ma nelle more di questo passaggio – ancora assai dibattuto – si può pensare a forme varie di partecipazione garantita delle regioni al processo decisionale comunitario.

La terza innovazione attiene infine alle forme di partecipazione delle regioni all'attuazione del diritto comunitario, con particolare riguardo al riconoscimento del potere delle regioni di recepire direttamente le direttive comunitarie, senza attendere la preventiva legge statale e traendo i principi dallo stesso atto comunitario. Pur se appare opportuna una costituzionalizzazione di questo criterio, esso potrebbe essere anticipato anche dal legislatore ordinario, come già avvenuto in precedenza con le limitate innovazioni previste dalle citate leggi del 1987-89. Nel senso auspicato si muove il disegno di legge per la legge comunitaria 1993, che supera il criterio della necessarietà della legge statale prima degli interventi regionali.

Infine, la quarta innovazione proposta riguarda il riconoscimento per le regioni di poter intraprendere rapporti diretti con le corrispondenti istituzioni degli Stati membri per la realizzazione delle politiche comunitarie. Le attività di questo tipo, infatti, non possono essere assimilate né alle attività promozionali all'estero (non potendo applicarsi nella dimensione comunitaria il concetto di "estero") né alle attività di mero rilievo internazionale. Rimane ferma, ovviamente, la possibilità che le attività regionali di questo tipo siano soggette a particolari requisiti procedurali per garantire allo Stato un'adeguata conoscenza delle varie iniziative e per assicurare un loro svolgimento ordinato.

Solo con la realizzazione di questo pacchetto minimo di proposte potremo avere l'adeguamento (assai tardivo) del nostro sistema costituzionale ai principi dell'ordinamento comunitario, uscendo dall'attuale

situazione in cui le maggiori riforme avvengono in conseguenza di scelte comunitarie non adeguatamente filtrate rispetto ai tratti tipici del nostro ordinamento e, soprattutto, non discusse e fatte conoscere nelle sedi nazionali.

Le riforme proposte, così come le analoghe iniziative degli altri Stati membri, appaiono altresì indispensabili per assicurare un maggior tasso di democraticità dell'ordinamento comunitario, avviato verso l'Unione europea, definita dal presidente Delors quale "comunità di popoli, di Stati e di regioni".

Questo è, in ultima istanza, il profilo più rilevante se è vero che proprio nell'ultimo biennio, che avrebbe dovuto rappresentare il trionfo dell'Europa mercantile con la piena realizzazione del mercato unico, ha fatto finalmente irruzione sulla scena europea la questione politica, dei popoli e delle loro esigenze democratiche. Questione non più eludibile o rinviabile, cui un nuovo regionalismo europeo può offrire un contributo essenziale.

Ipotesi propositive per la riforma elettorale regionale

Ugo De Siervo e Roberto Zaccaria

Sommario

1. Premessa – 2. Il collegamento tra la legge elettorale e la nuova forma di governo regionale – 3. La riforma della legge elettorale “a costituzione invariata” – 4. La riserva di legge statale in materia di elezioni regionali e gli spazi consentiti all’intervento regionale – 5. I principi ispiratori della legge elettorale regionale: fra esito referendario e coerenze di sistema – 6. Riferimenti alla normativa o ai progetti di alcune regioni a statuto speciale – 7. Esame di alcune proposte per una nuova legge elettorale regionale: A) La proposta dei Presidenti dei consigli e delle giunte; B) Le linee emergenti dalla relazione del sen. Mazzola presentata in sede di Commissione bicamerale; C) La proposta di legge dell’on. Barbera; D) Alcune recenti proposte avanzate in sede scientifica (Capotosti e Barrera) – 8. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Il tema della legge elettorale regionale è stato praticamente dimenticato nel nostro paese per circa venticinque anni. Tanti ne sono passati infatti dal 1968, anno in cui è stata approvata la legge oggi in vigore, dopo un periodo di gestazione quasi ventennale.

Gli accenni presenti nella dottrina in tutto questo periodo si possono contare sulle dita di una mano o poco più. Molti degli inconvenienti che oggi si lamentano (ad esempio, la dimensione provinciale dei collegi e la difficoltà conseguente di dar vita ad una classe politica regionale, l'utilizzazione delle preferenze per la selezione degli eletti) non sono stati che superficialmente evidenziati.

Nessuno o quasi nessuno (al di là di qualche iniziativa all'interno degli ordinamenti delle regioni a statuto speciale) ha pensato di proporre modifiche che, in fondo, lo strumento legislativo ordinario avrebbe agevolmente, se sostenute, consentito di approvare rapidamente. Si può rilevare anche che vi fosse una sorta di tacita intesa tra maggioranza e opposizione nel preservare delle "isole di influenza" ritenute, nel complesso, soddisfacenti.

Sta di fatto che fino ad un anno fa, o poco più, questo argomento è stato considerato un po' da tutti quasi trascurabile.

Oggi, invece, la situazione è profondamente mutata: la questione morale, la crisi dei partiti, l'instabilità istituzionale fortemente propagatasi a livello regionale, la spinta referendaria, le nuove regole elettorali a livello nazionale, i nuovi sistemi elettorali sperimentati a livello locale, la questione regionale nei suoi termini più radicali, sono tutti fattori che hanno prepotentemente richiamato al centro del dibattito anche la questione elettorale regionale. Una questione quasi impercettibile fino a poco tempo addietro, ma che oggi è esplosa in maniera corale. In poco più di tre mesi sono stati organizzati e svolti ben quattro importanti convegni su questo argomento in altrettante regioni. E forse ne stiamo dimenticando qualcuno.

In questo nuovo contesto sono tanti i temi che sono stati affrontati, ma sono soprattutto numerose le proposte che sono state avanzate con riferimento a nuovi sistemi elettorali regionali. Noi cercheremo di esaminarle comparativamente e alla luce dei principi costituzionali esistenti in materia, ma eviteremo la tentazione di proporre un altro sistema elettorale, limitandoci a cogliere le caratteristiche principali di ciascuno di questi ed eventualmente ad evidenziarne i possibili, più significativi effetti.

2. Il collegamento tra la legge elettorale e la nuova forma di governo regionale

Nell'ormai ampio dibattito sulla legislazione elettorale per le regioni ad autonomia ordinaria, una sorta di pregiudiziale è in genere costituita dal rapporto fra questo problema e la configurazione della forma di governo regionale. A sua volta, il problema della forma di governo regionale viene frequentemente preso in considerazione in

collegamento con il nuovo ruolo delle regioni, quale si progetta o si ipotizza in un processo di revisione costituzionale, la cui proposta è oggi in fase molto avanzata presso il comitato “forma di Stato” e la stessa adunanza plenaria della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali.

Tutto ciò non appare inesatto, su un piano teorico: appare evidente, infatti, che un significativo accrescimento di funzioni regionali, quale quello che deriverebbe dalle nuove competenze derivanti dalla profonda revisione che si ipotizza dell’art. 117 Cost., esige un sistema politico regionale dotato di una ben maggiore capacità di governo di quanto non sia attualmente.

Questa maggiore capacità di governo può derivare da una adeguata modifica del sistema elettorale, pur nel mantenimento delle attuali disposizioni costituzionali in tema di forma di governo delle regioni, ma può evidentemente derivare anche da idonee riforme costituzionali, quali la prescrizione del primato del presidente della regione sui componenti della giunta o la elezione diretta dello stesso presidente o da altre modifiche ancora (tra le quali, ad esempio, quella dell’incompatibilità tra mandato consiliare e quello di componente la giunta, che di per sé avrebbe evidentemente minor peso).

Su questo piano si discute anche della necessità di un modello unico di forma di governo regionale o dell’opportunità di possibili differenziazioni (si veda il testo di quello che dovrebbe essere, per il comitato “forma di Stato” della Bicamerale, il nuovo sesto comma dell’art. 122 Cost.). Ma se questa seconda ipotesi affida evidentemente alla comunità regionale questo potere di scelta, appaiono delicati i problemi connessi alle procedure con le quali consentire la differenziazione regionale ove la Costituzione mantenga disposizioni, pur modificabili dagli statuti regionali, relative alla forma di governo regionale e non si limiti, invece, a rinviare ogni determinazione allo statuto regionale. Si è obiettato, infatti, che forse proposte del genere potrebbero violare sostanzialmente l’art. 138 Cost. poiché affidano la modificabilità di importanti diritti politici (la cui esistenza e rilevanza dovrebbe essere presupposta in presenza di una disciplina costituzionale in materia) ad una determinazione esclusiva di organi rappresentativi, escludendo il possibile intervento popolare, e mediante il conseguimento di

maggioranze non altrettanto qualificate quanto quelle previste dall'art. 138 Cost. (addirittura non si capisce il senso della prescrizione proposta, secondo cui queste disposizioni statutarie dovrebbero essere adottate a maggioranza assoluta, allorché quest'ultima è già, per l'art. 123.2 Cost., la condizione normale per la approvazione di qualsiasi disposizione statutaria da parte di un consiglio regionale).

Qualcosa del genere può anche dirsi in riferimento alla proposta di modifica costituzionale tesa ad attribuire alle regioni il potere di adottare proprie leggi elettorali, derogando a quella determinata in via generale dal Parlamento: non appare agevole comprendere la razionalità della previsione, da una parte, dell'esistenza di una legge nazionale, evidentemente a tutela di un fondamentale diritto politico, e, dall'altra, della possibilità anche di una radicale modifica di quest'ultima ad opera delle diverse leggi regionali.

Pur con questi dubbi di carattere costituzionale (ed anche con qualche altro più specifico, riferito al merito delle diverse proposte avanzate) occorre considerare che le ipotesi di riforma del sistema elettorale regionale "a costituzione invariata", alle quali accenneremo tra un attimo, non potranno essere fatte comunque prescindendo dalla nuova dimensione costituzionale, ma dovranno più o meno esplicitamente tener conto del dibattito ed anche delle possibili soluzioni prospettate sul terreno della revisione costituzionale.

Bastano due esempi per tutti per comprendere come alcune esigenze di revisione costituzionale possano trovare eventualmente qualche anticipazione nel nuovo sistema elettorale: si pensi alle diffuse proposte di permettere alle regioni di derogare in sede locale al modello di legge elettorale regionale; oppure alla tendenza a valorizzare in modo particolare la figura del presidente della regione (anche qui con le varianti sulla derogabilità a scala regionale di un modello valido in generale per tutte le regioni).

3. La riforma della legge elettorale "a costituzione invariata"

Molti appaiono i problemi ancora aperti nella progettazione delle nuove disposizioni costituzionali in tema di forma di governo regionale perché possa ipotizzarsi una loro adozione in tempi ragionevolmente brevi; la stessa progettazione della riforma della legge elettora-

le regionale, in un contesto nel quale emergono tante diverse varianti del quadro costituzionale, diviene pressoché impossibile.

Su queste conclusioni sembra, d'altra parte, ormai che si registri una larga convergenza di opinioni, al di là di qualche, pur significativa, riaffermazione di principio: si possono vedere, ad esempio, in questo senso le posizioni emergenti nel dibattito in seno alla commissione bicamerale, quelle contenute nei documenti dei presidenti delle regioni e dei consigli regionali ed in varie prese di posizione di consigli regionali. D'altra parte, un mese fa il sen. Mazzola, relatore per le modifiche al sistema elettorale regionale, ha testualmente affermato nella riunione della commissione bicamerale, che "sui contenuti di una riforma costituzionale degli artt. 122 e 126 non sembra accertata un'unità di posizioni".

La necessità di procedere immediatamente a modificare la legge elettorale regionale, pur a costituzione invariata, deriva dall'acuta consapevolezza di molti amministratori regionali di dover urgentemente rafforzare la rappresentatività dei consigli regionali, garantire una migliore stabilità politica, selezionare in modo più adeguato la classe politica regionale.

Non può minimamente sottovalutarsi che, mentre i fenomeni di crisi istituzionale si stanno moltiplicando nelle amministrazioni regionali e mentre vanno emergendo anche non pochi fenomeni di grave degrado di parte delle classi politiche regionali, le regioni rischiano di essere l'unico livello rappresentativo che continua ad utilizzare la vecchia legislazione elettorale, mentre sia gli organi parlamentari che gli organi rappresentativi degli enti locali dispongono ormai di rinnovate legislazioni elettorali che, sicuramente, tendono a renderli più direttamente rappresentativi della volontà popolare.

Questa perdita di forza rappresentativa delle regioni appare tanto più contraddittoria proprio nel momento in cui le regioni stanno chiedendo di poter esercitare funzioni di ben più consistente portata.

In termini giuridici esiste poi ed indiscutibilmente la possibilità di modificare, e pure in modo molto significativo, il funzionamento della forma di governo regionale attraverso una nuova legge elettorale regionale, anche senza procedere alla preliminare riforma dell'ordinamento costituzionale in materia regionale.

Le difficoltà non sono tanto tecniche (limiti derivabili dalla Costituzione, necessità di tener ben presenti le caratteristiche differenziali delle assemblee e delle funzioni regionali rispetto a quelle delle altre assemblee rappresentative), ma risiedono piuttosto nella incidenza che una nuova legge elettorale può avere sui diversi progetti di revisione costituzionale, nonché sulle diverse strategie delle forze politiche interessate.

4. La riserva di legge statale in materia di elezioni regionali e gli spazi consentiti all'intervento regionale

Una volta scelta la strada di ridefinire la legge elettorale regionale senza modificare la Costituzione, si presenta ancora una importante variante in riferimento alla scelta tra una legge nazionale eguale per tutte le regioni, oppure una legge nazionale aperta a possibili varianti od integrazioni regionali da adottare mediante apposite leggi regionali (approvate magari con procedimenti rinforzati, ove ciò possa essere ammesso in relazione al rispetto dell'autonomia statutaria regionale). È evidente il motivo della richiesta di un intervento regionale in materia: le notevoli differenziazioni sul piano territoriale, demografico ed anche socio-politico fra le diverse regioni sembrano rendere molto opportuna una legislazione differenziata.

Sul piano delle compatibilità costituzionali, potrebbe utilizzarsi la facoltà prevista dal secondo comma dell'art. 117 Cost., che prevede che le leggi nazionali "possono demandare alla regione il potere di emanare norme per la loro attuazione". Peraltro, come si è accennato in precedenza, anche con riferimento a possibili previsioni del genere nelle disposizioni costituzionali, occorre rendersi conto che si opera nella delicatissima materia della disciplina del diritto elettorale e che quindi non sembra possibile ipotizzare una legge nazionale derogabile anche nelle parti fondamentali, là dove si determina il sistema elettorale, o le cause di incompatibilità o ineleggibilità, o le modalità di esercizio del voto. Si tenga presente in proposito quanto affermato dalla Corte costituzionale con riferimento alle regioni a statuto speciale (cfr. n. 539 del 1990; n. 57 del 1989 e n. 235 del 1988) a proposito di una disciplina necessariamente uniforme della materia elettorale, suscettiva di possibili deroghe solo se motivate da ragioni del tutto particolari.

Diverso è il giudizio da darsi con riferimento alle proposte dirette a consentire alla legge regionale di adattare semplicemente il modello determinato a livello nazionale allo specifico contesto regionale (si è parlato di far determinare a livello regionale i collegi uninominali od anche di poter meglio specificare il rapporto fra quota maggioritaria e quota di correzione proporzionale o ancora di stabilire il numero dei consiglieri, sempre all'interno di una banda di oscillazione preventivamente determinata a livello nazionale): tutto ciò può certo rientrare in un concetto di mera attuazione, ma dovrebbe comunque essere ben circoscritto da criteri sostanziali capaci di limitare la discrezionalità legislativa regionale (i rischi di scelte di parte esistono anche a questo livello), nonché da rigide norme sui tempi massimi di esercizio dei poteri regionali.

Quanto appena detto presuppone inoltre che vengano scelti sistemi elettorali che rendono possibili ed opportuni adattamenti su scala locale.

5. I principi ispiratori della legge elettorale regionale: fra esito referendario e coerenze di sistema

È ricorrente, tra coloro che, a livello politico o parlamentare, hanno preso posizione sul problema della riforma elettorale regionale, l'impostazione secondo la quale l'esito referendario relativo alla vecchia legge per l'elezione del Senato, dovrebbe costituire il necessario principio ispiratore di ogni riforma della legge elettorale regionale.

Se questa impostazione, dal punto di vista formale, non può considerarsi certamente necessitata, non appare però contestabile che ogni riforma elettorale debba in questo momento derivare parte delle sue caratteristiche anche dallo spirito generale sottostante al pronunciamento popolare, seppure con un'attenta considerazione del contesto normativo ed istituzionale nel quale l'organo elettivo è chiamato ad operare.

Asserire, invece, che vi debba essere una stretta aderenza agli esiti referendari, e che ciò significherebbe la necessaria elaborazione di un sistema elettorale capace di far scegliere direttamente da parte del corpo elettorale persone, programmi e maggioranze di governo, appare come una forzatura degli esiti referendari, consistenti invece

soltanto nella larga accettazione popolare del passaggio da sistemi di tipo proporzionale a sistemi di tipo maggioritario o prevalentemente maggioritario, con una correlativa espansione dei meccanismi elettorali che mettono in piena evidenza le persone dei singoli candidati.

Di per sé l'esigenza di conseguire solide maggioranze di governo appare unanimemente condivisa, ma il suo conseguimento non è deducibile automaticamente dall'esito referendario, se non come una conseguenza indiretta, se non eventuale (come il concreto funzionamento delle leggi elettorali per Camera e Senato, forse, potrebbe, anche se non auspicabilmente, dimostrare).

Semmai, anzi, la maggiore "distanza" (in termini concettuali) della legge elettorale regionale dal risultato del referendum potrebbe utilmente permettere una maggiore sperimentazione, che consenta di realizzare un sistema elettorale il più possibile coerente al ruolo ed alle finalità proprie dell'ente regione. Addirittura, non è detto che un tale sistema, realizzato in una dimensione meno prossima ad una serie di vincoli di carattere generale, non possa in futuro costituire un modello utile per lo stesso legislatore nazionale che intenda rimettere mano al sistema elettorale nazionale.

Per questo occorre considerare pure altri fattori di coerenza sistemica per comprendere quali possono essere altre caratteristiche di un buon sistema elettorale regionale.

Anzitutto occorre tener conto del ruolo istituzionale della regione e della stessa esperienza finora fatta in riferimento alla sua capacità di governo.

Anche senza pensare al futuro forte rafforzamento dei poteri regionali, dobbiamo interrogarci se è opportuno ipotizzare la presenza di regioni politicamente più forti perché dotate di organi di gestione rappresentativi di una più diretta investitura politica da parte della maggioranza del corpo elettorale, oppure se intendiamo mantenere regioni che derivano la loro forza essenzialmente da una azione di continua mediazione fra le diverse forze politiche e i diversi interessi sociali e territoriali.

Si è detto, a questo proposito, che se volessimo delle regioni essenzialmente titolari di funzioni di programmazione e caratterizzate da forti circuiti di partecipazione, dovremmo optare per sistemi di tipo

proporzionale, mentre l'attribuzione di forti responsabilità di governo si accompagnerebbe più naturalmente a sistemi di tipo maggioritario. Il ragionamento in questi termini è convincente, ma forse la realtà istituzionale non presenta ruoli delle regioni così chiaramente distinti; né, d'altra parte, può minimamente sottovalutarsi che la regione sembra necessitare assolutamente di un solido sistema di governo per reggere il continuo, forte confronto che deve svolgere, sia in riferimento agli organi statali, che in riferimento al sistema degli enti locali.

Per di più, gli organi rappresentativi, sia dello Stato che degli enti locali, dovrebbero assumere, proprio in conseguenza delle recenti innovazioni legislative, una più diretta forza rappresentativa, con la quale gli organi regionali dovranno necessariamente confrontarsi.

È del tutto comprensibile che ci si preoccupi delle possibili conseguenze negative dell'esistenza di cinque livelli "forti" di governo, ma tutto ciò non può voler dire che solo la regione debba necessariamente essere l'unico soggetto "debole", una sorta di vaso di coccio tra tanti vasi di ferro. D'altra parte, proprio la concreta esperienza delle regioni ad autonomia ordinaria ha evidenziato troppe volte una diffusa debolezza nei governi regionali, la presenza di troppi interessi particolaristici, il pericoloso attenuarsi della visibilità dei processi decisionali e quindi il mancato funzionamento del fondamentale meccanismo della responsabilità.

Un'altra necessaria coerenza di sistema va evidenziata: la necessità di rafforzare il livello di governo regionale comporta anche la necessità della formazione di una classe di governo regionale, finora non poco limitata dall'elezione di tutti i consiglieri regionali in collegi provinciali. Ma la soluzione di questo importante problema di ridurre i condizionamenti localistici va evidentemente a collidere con la tendenza a lasciare ampia incidenza o addirittura a generalizzare l'utilizzazione dei collegi uninominali, che nelle diverse realtà regionali possono corrispondere anche ad assai modeste parti del corpo elettorale regionale (e ciò tanto più nelle regioni di minore consistenza demografica).

Un ultimo rilievo: pur nella prospettiva di agevolare la formazione di sistemi politici semplificati, con un idoneo rafforzamento delle forze maggioritarie nel corpo elettorale, occorre calibrare con grande at-

tenzione i diversi meccanismi maggioritari in modo da non eliderli reciprocamente, ma anche da non sommarne gli effetti.

Quest'ultimo rischio, in particolare, è tanto maggiore nel nostro paese ove esistono diverse aree regionali con forze politiche largamente dominanti; in un contesto di questo genere, rafforzare oltremodo gli effetti maggioritari potrebbe addirittura produrre un indebolimento eccessivo delle forze di minoranza, con la conseguenza inevitabile di rendere difficilissima l'alternanza anche in una prospettiva futura.

6. Riferimenti alla normativa o ai progetti di alcune regioni a statuto speciale

Prima di iniziare a considerare la complessa ed eterogenea progettazione che si sta sviluppando in relazione alla possibile nuova legge elettorale per le regioni ad autonomia ordinaria, è opportuno considerare rapidamente alcune caratteristiche delle più recenti modifiche operate in Sardegna o progettate in Sicilia: ciò perché si possono in tal modo esaminare in concreto due diversi modelli di legislazione elettorale regionale, uno ispirato al sistema prevalentemente proporzionalistico e l'altro, invece, prevalentemente di tipo maggioritario.

La legge sarda n. 16/1992, vincolata a mantenere comunque un sistema proporzionalistico dalla previsione in tal senso dell'art. 16 dello statuto speciale, ha comunque operato, infatti, in modo piuttosto incisivo negli spazi lasciati alla legge regionale.

Limitando in questa sede il riferimento alle sole disposizioni relative al sistema elettorale, c'è da ricordare che è prevista una clausola di sbarramento per l'accesso all'utilizzazione dei resti su scala regionale (il conseguimento di un quoziente intero nella circoscrizione provinciale o almeno 30.000 voti a livello regionale) e soprattutto un vero e proprio meccanismo di premio per le liste maggiori che si presentino sull'intero territorio regionale con un progetto di governo.

Il sistema è articolato nei seguenti termini: 64 seggi (sugli 80 complessivi) sono assegnati a circoscrizioni provinciali e vengono ripartiti proporzionalmente, utilizzando il metodo del quoziente rettificato di un'unità ed il recupero dei resti su scala regionale, mentre 16 seggi vengono attribuiti ad un'apposita circoscrizione regionale, dove si confrontano le liste che si siano presentate in tutte le circoscrizioni

provinciali e che si qualificano mediante “un documento recante i punti essenziali del programma di governo della lista e l’indicazione della coalizione politica con la quale si intende attuarlo e del candidato proposto per la carica di presidente della giunta regionale” (questa volontà di governare la regione può essere espressa anche congiuntamente da più liste). I sedici seggi vengono assegnati in proporzione ai voti conseguiti in questa circoscrizione da tutte le liste, solo se la più votata consegue più del 45% dei voti (e pertanto già arriva a conseguire la maggioranza in consiglio regionale). Altrimenti si vota nuovamente dopo una settimana solo per questa circoscrizione regionale ed accedono al riparto proporzionale le tre liste che risultano più votate, con l’esclusione di tutte le minori.

Molto diverso è, invece, il progetto di riforma elettorale elaborato nell’ambito della regione siciliana dal governo regionale (per ragioni di semplicità ci si limita a far riferimento a questo testo). Predisposto dopo il referendum popolare del 18 aprile e durante il dibattito in Parlamento sulle nuove leggi elettorali, esso si muove infatti esplicitamente nella prospettiva di poter configurare un sistema elettorale misto analogo a quello adottato per il Senato e per la Camera, peraltro con l’aggiunta di alcune significative modificazioni.

Il disegno di legge propone di riservare l’elezione di ben 60 (su complessivi 90) seggi ai candidati che conseguono più voti in altrettanti collegi uninominali, lasciando i residui trenta seggi, ad una ripartizione proporzionale, senza scorporo rispetto ai voti o agli eletti nei collegi uninominali. È previsto anche però che, se una lista od un raggruppamento di liste consegua nel collegio unico regionale più del 40% dei voti, ad esso vadano, come “premio di coalizione”, otto dei trenta seggi in palio. Quindi, in questo caso, il riparto proporzionale dei seggi avviene solo in riferimento ai residui ventidue seggi.

Comune alle due normative è il mantenimento della facoltà di esprimere un voto di preferenza fra i candidati delle liste che vengono scelti con metodo proporzionale, per quanto corretto.

Comune appare anche la preoccupazione (malgrado le tante e radicali differenze) sia di garantire la presenza di una quota di eletti a livello regionale e non solo locale, che di cercare di assicurare la formazione di uno schieramento di maggioranza (peraltro mai garantito, poiché

nella legge sarda tutto può risolversi nella parziale agevolazione degli schieramenti maggiori, mentre nel disegno di legge siciliano non si garantisce affatto che il risultato nei collegi uninominali non contraddica anche l'eventuale conseguimento del premio di coalizione).

7. Esame di alcune proposte per una nuova legge elettorale regionale:

A) La proposta dei Presidenti dei consigli e delle giunte

Fra i vari tipi di proposte che sono state prospettate in tema di sistemi elettorali regionali, quella che assume un interesse in qualche misura prioritario nel contesto nel quale ci troviamo è senza dubbio quella avanzata dai Presidenti dei consigli e delle giunte nell'incontro del 14 ottobre 1993 con la Commissione bicamerale (il testo, intitolato "Documento di indirizzo e proposte delle regioni sulla riforma regionalista dello Stato e sulla riforma elettorale regionale", presenta poche modificazioni rispetto al precedente documento del 30 settembre).

È anzitutto assai significativo il fatto che le regioni chiedano una riforma elettorale immediata, nel quadro delle attuali disposizioni costituzionali, pur non rinunciando alla prospettiva di nuove disposizioni costituzionali che riconoscano loro più ampia potestà statutaria in tema di forma di governo, e una propria potestà legislativa in materia elettorale.

Nel merito delle proposte avanzate, si parla di "un sistema elettorale di tipo maggioritario, ma temperato da una quota proporzionale", ma anche di "conferire ai cittadini il potere di scegliere insieme ai loro rappresentanti nei collegi uninominali, anche la maggioranza di governo".

Più in concreto, si propone di far eleggere parte dei consiglieri regionali (senza però indicare alcuna percentuale) in collegi uninominali con metodo maggioritario, richiedendo peraltro il conseguimento della maggioranza assoluta o, altrimenti, la vittoria nel ballottaggio (anche in questo caso non si specifica, come sarebbe opportuno, quali candidati sarebbero ammessi al ballottaggio).

La parte residua dei consiglieri regionali sarebbe, invece, eletta su base regionale con metodo proporzionale, salva "l'assegnazione alla lista vincente di un premio di maggioranza" (non si fa parola della possibilità o meno di esprimere preferenze).

Si rivendica infine alle regioni il potere di determinare, entro termini fissati dallo Stato, i confini dei collegi uninominali.

Va detto, innanzitutto, che la proposta delle regioni (che ovviamente riproduce in larga misura anche le posizioni espresse da rappresentanti regionali in più limitati contesti), per quanto articolata solo in forma di principi, in realtà finisce con l'assumere un impianto molto strutturato, come hanno riconosciuto alcuni autorevoli esponenti della Commissione bicamerale nel corso dell'incontro organizzato sull'argomento dalla Regione Lazio.

Questo impianto, però, proprio a causa della sua avanzata strutturazione, evidenzia in maniera ancora più significativa, alcuni passaggi a "tratteggio più largo" su aspetti non secondari, che rendono per questo il disegno ancora incompleto.

Innanzitutto, come poco sopra si è rilevato, la mancata determinazione della quota da attribuire con un sistema o con l'altro, lascia indeterminato il punto importantissimo dell'equilibrio fra eletti espressivi dei collegi locali e delle forze politiche localmente maggioritarie ed eletti rappresentativi della dimensione regionale e dell'intero arco delle forze politiche che si confrontano a questo livello. In realtà qui si gioca la presenza significativa o meramente marginale delle forze minoritarie e certo alte aliquote riservate ai collegi uninominali maggioritari, unite alla previsione del premio di maggioranza ed all'assenza di ogni tipo di scorporo (né di voti, né di seggi) fra i risultati di tipo proporzionale e quelli di tipo maggioritario, rischiano di ridurre drasticamente la rappresentanza in consiglio regionale delle forze di minoranza (l'affermazione di gruppi meramente locali dovrebbe comunque essere preclusa dalla prescrizione del doppio turno).

Il sen. Mazzola, nella sua relazione in "Bicamerale" che abbiamo ricordato poco sopra e sulla quale torneremo tra poco, ha addirittura parlato del rischio, ove si intenda assegnare il 75% dei seggi con metodo maggioritario in collegi uninominali e il 25% con metodo proporzionale in circoscrizioni provinciali, di una "dittatura della maggioranza". D'altra parte, si è notato esattamente che l'eventuale alta consistenza della quota da assegnare con metodo proporzionale esigerebbe chiarezza in riferimento alla possibilità o meno di esprimere una o più preferenze, con tutti i relativi e ben noti problemi.

Un sistema del genere, caratterizzato dal tentativo di sommare gli effetti di ben tre diversi sistemi (il maggioritario di tipo *majority* su collegi uninominali, con eventuale ballottaggio; il proporzionale; il premio di governabilità), appare assai complesso, ma certo anche le altre proposte che stanno emergendo in questo periodo rivelano la difficoltà di conciliare coerentemente le diverse esigenze.

B) Le linee emergenti dalla relazione del sen. Mazzola presentata in sede di Commissione bicamerale

Meritano ovviamente una particolare attenzione, in considerazione del ruolo decisivo che avrà su questo argomento e in questo momento la volontà parlamentare, le linee delle proposte che stanno emergendo nei lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Anche se non si può considerare una vera proposta (l'autore ne ha parlato come di "una semplice introduzione al tema") – ma del resto non è tale, almeno formalmente, neppure quella delle regioni – merita un'attenta considerazione la relazione del sen. Francesco Mazzola, relatore per le modifiche al sistema elettorale regionale, presentata in sede di Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, nella seduta di venerdì 24 settembre 1993 (riferendo anche dei lavori svolti nell'apposito comitato ristretto).

Nell'enunciare le linee della riforma "a Costituzione vigente", Mazzola indica quelli che, a suo giudizio, rappresentano punti di convergenza in seno alla Commissione bicamerale.

Il primo punto consiste nella sostituzione del sistema proporzionale attualmente vigente con un sistema elettorale che si avvicini a quello introdotto, a livello nazionale, per l'elezione delle due Camere, ma con una diversa valutazione circa il rapporto maggioritario-proporzionale, favorevole ad un aumento della quota proporzionale, per evitare un'abnorme sovra-rappresentazione della maggioranza dominante a livello locale.

Il secondo punto riguarda il rapporto tra maggioritario e proporzionale e, a questo proposito, le proporzioni indicate potrebbero essere del 50%-50%, se il recupero avvenisse su scala provinciale o del 60%-40%, se il recupero avvenisse invece, secondo l'opinione prevalente,

su base regionale, allo scopo di favorire, come già si è visto, la formazione di una classe politica più spiccatamente regionale. In realtà il recupero proporzionalistico su scala provinciale presenterebbe l'altro serio difetto di accentuare troppo la sottorappresentazione dei partiti minori.

Il terzo punto è centrato invece sulla "copertura" della quota proporzionale, con l'alternativa fra il sistema adottato per la Camera (lista appositiva di candidati), o per il Senato (elezione mediante il recupero dei candidati nei collegi uninominali che, non eletti, hanno conseguito i migliori risultati). La prima alternativa è complicata dalla lunga lista rigida che ne deriverebbe, a meno di riaprire il discorso del voto di preferenza (fatto che sembra escluso), la seconda – preferita dai più nel caso di voto singolo – presenta l'inconveniente di non consentire la selezione di una classe politica ad un livello territoriale più ampio dei collegi uninominali. Certo che, in entrambe le prospettive, sembra esser data per presupposta l'esistenza di un meccanismo di scorporo (ma quale?) fra i risultati maggioritari e quelli proporzionali.

Altro orientamento significativo infine è quello emerso a favore di un sistema che consenta una qualche forma di legittimazione diretta degli esecutivi, una pronuncia sui programmi ed anche un'indicazione, sia pure indiretta, del futuro presidente della regione: in questa prospettiva si fa riferimento all'attribuzione di un premio di governabilità a favore delle ipotesi che si affermino come maggioritarie e ci si riferisce anche ad un'eventuale fase di ballottaggio (ma si afferma, a questo proposito, che da più parti è stata però avanzata l'ipotesi di non ridurlo a due soli contendenti).

Come si vede, da questa prospettiva, sia pure nella sua provvisorietà, emergono alcune indicazioni che in qualche misura "integrano" la proposta dei Presidenti delle regioni (come è il caso, ad esempio, del rapporto tra quota maggioritaria e quota proporzionale o la questione del ballottaggio); in altri casi invece sembrano contraddirla (come nell'ipotesi dell'utilizzazione della quota proporzionale), dato che la prospettiva legata al modello adottato per il Senato sembra molto diversa da quella sopra descritta, anche se certamente non ancora consolidata.

Su un altro piano, meritano considerazione alcune proposte, avanzate

in sede politica o scientifica, e decisamente più strutturate e coerenti, anche perché espressione di posizioni individuali o di gruppi omogenei. Per questo anche più facilmente valutabili nei loro aspetti positivi e nei possibili limiti.

C) *La proposta di legge dell'on. Barbera*

Anzitutto occorre riferirsi alla proposta di legge n. 3042 Camera dei deputati dell'on. Augusto Barbera: vi si ripercorre il sistema tedesco, corretto da un premio di maggioranza, da attribuire alla lista che abbia conseguito la maggioranza assoluta dei voti al primo od al secondo turno di ballottaggio (fra le due liste più votate).

Il punto fondamentale attiene al fatto che il riparto di tutti i seggi avviene proporzionalmente ai risultati conseguiti a livello regionale; mentre l'elezione con sistema maggioritario nei collegi uninominali serve esclusivamente a selezionare in tal modo una parte significativa degli eletti (pari al 40%, con collegi quindi che appaiono sufficientemente ampi), mentre gli altri vengono eletti secondo il loro ordine di lista (si prevede anche – in perfetta sintonia con il sistema tedesco – la possibilità che possano esservi seggi ulteriori ai seggi ottenuti nella votazione a livello regionale).

Alquanto rigido appare il meccanismo del premio di maggioranza, che equivale all'attribuzione del sessanta per cento dei seggi alla lista che consegua la maggioranza assoluta dei voti; se ciò non viene conseguito nella prima votazione, si procede ad un secondo turno elettorale al quale si ammettono peraltro soltanto le due liste più votate al primo turno ed alla prima si attribuisce il premio. Parallelamente all'attribuzione del premio si riduce il numero dei seggi al cui riparto proporzionale concorrono tutte le altre liste.

Appare significativo, infine, il fatto che ogni lista debba avere non solo un capolista, ma che il suo nominativo debba anche essere riportato accanto al contrassegno di lista.

Se un sistema del genere appare caratterizzato da un connotato di tipo proporzionale “personalizzato”, seppure con la presenza di due forti meccanismi di polarizzazione del sistema politico (il premio di maggioranza, la dialettica tipica dei sistemi maggioritari di tipo *plurality*), altri sistemi, prospettati in sede scientifica, appaiono più esplicitamente orientati in direzione proporzionale o maggioritaria.

D) Alcune recenti proposte avanzate in sede scientifica (Capotosti e Barrera)

Nella prima direzione si colloca senz'altro la proposta di Barrera (presentata al recentissimo Convegno della Regione Lazio) che dichiara di voler riprendere il modello del sistema elettorale provinciale, opportunamente riadattato, e che punta quindi sostanzialmente ad utilizzare le votazioni nei collegi uninominali solo come premessa di un vero sistema di tipo proporzionale, corretto anch'esso da un premio di governabilità.

Si propone, infatti, di ripartire il territorio regionale in collegi uninominali pari ad almeno l'80% dei seggi, lasciando al collegio regionale solo lo spazio per la presentazione di brevi liste regionali rigide, che dovrebbero equivalere al "premio di governo", da attribuire sulla base della somma dei risultati conseguiti nei collegi sommando le liste collegate all'una o all'altra ipotesi di governo regionale.

Il sistema funzionerebbe come un vero e proprio sistema proporzionale con premio di maggioranza: sulla base dei risultati conseguiti dalle varie liste, verrebbero eletti i candidati che nelle circoscrizioni locali hanno conseguito i migliori risultati, nonché, eventualmente, i componenti delle brevi liste regionali.

Si muove, invece, in una logica dichiaratamente e decisamente maggioritaria la recente proposta di Capotosti (pure presentata al convegno della regione Lazio della settimana scorsa), che sembra dare per esistente al momento delle future elezioni regionali l'avvenuta semplificazione, almeno a livello regionale e locale, del nostro sistema politico: si propone, infatti, di ripartire i seggi fra collegi locali plurinomiali (pari a tre seggi) ed un collegio regionale e di attribuire, sia a livello locale che a livello regionale, i due terzi dei seggi alle forze maggioritarie ed il terzo residuo alla seconda forza politica.

Una proposta, quindi, che tende anch'essa a rafforzare fortemente la formazione di un solido sistema politico, caratterizzato da compatti schieramenti di governo e di opposizione, e che esclude il rischio di collegi eccessivamente piccoli, ma che certo dà per presupposta una forte trasformazione del nostro sistema politico.

Ma se questa proposta presenta l'inconveniente di offrire, forse, una rappresentazione un poco schematica del sistema politico regionale,

quella di Barrera, pare escludere quel rapporto diretto fra candidato nel collegio uninominale ed elettore che, invece, sembra il sicuro contenuto dell'esito referendario, al di là di tutte le forzature interpretative che ne sono state date.

8. Osservazioni conclusive

Come abbiamo anticipato all'inizio di questa relazione, il nostro discorso non prevede di avanzare una nuova proposta di legge elettorale per le regioni ad autonomia ordinaria, ma semplicemente di mettere in evidenza le caratteristiche dei vari sistemi proposti sia in termini tecnici che sul piano delle diverse esigenze che si dice di voler perseguire.

L'esame finora compiuto permette di constatare che, malgrado le numerose affermazioni secondo le quali i fini da conseguire sono i medesimi, in realtà esistono progettazioni ancora non divaricate od addirittura notevolmente incomplete.

Sotto quest'ultimo profilo, abbiamo potuto constatare come non siano neppure compiutamente valutabili sistemi elettorali che, ad esempio, non chiariscano il rapporto fra quota dei seggi da attribuire proporzionalmente e quota da attribuire con metodo maggioritario, o non esplicitino se esiste uno scorporo dei risultati di tipo maggioritario sui risultati proporzionali, o, ancora, non dicano se i ballottaggi che si propongono riguardano solo alcuni dei concorrenti e quali.

Là dove i sistemi proposti sono compiutamente valutabili, si deve constatare un'ancora notevole divergenza ed, anzi, anche il riemergere di istituti che sembravano ormai superati dopo i dibattiti parlamentari sulle leggi elettorali per la Camera e per il Senato (con questo non si intende affatto esprimere un giudizio negativo su di essi): si pensi, ad esempio, al riemergere del doppio turno sia nelle elezioni maggioritarie che per il conferimento del "premio di governo"; oppure alla stessa previsione di quest'ultimo, o al voto di preferenza. Ma soprattutto si deve riflettere attentamente sul significato della riproposizione di diversi sistemi di tipo proporzionale, seppure con varie tecniche di rafforzamento delle maggioranze e di personalizzazione della scelta degli eletti (si veda in particolare la proposta di Barbera).

Tutto ciò sembra derivare dalla difficoltà di trasfondere il modello

derivato dal referendum e concretizzatosi nelle nuove leggi elettorali per Camera e Senato nel procedimento per l'elezione dei consigli regionali, formati da poche decine di componenti, e rappresentativi di comunità in genere non particolarmente popolose, per di più, spesso, con la presenza di una forza politica dominante nella realtà regionale e locale: da qui il diffuso timore di sostituire il provincialismo della classe politica regionale con un pericoloso localismo, di sovrarappresentare eccessivamente le forze politiche dominanti, di lasciare un eccessivo potere decisionale sulla selezione della classe politica ai presentatori delle liste a livello regionale.

D'altra parte emerge anche il rischio di cercare di superare le difficoltà con una mera sommatoria dei diversi sistemi, non sempre con la piena consapevolezza dei possibili esiti tra loro contrastanti che questi potrebbero produrre: da qui l'importanza, ad esempio, degli istituti che possono collegare tra loro i diversi sistemi che vengano scelti (dalle modalità di voto in unica scheda, alle diverse tecniche di scorporo dei voti o di scomputo degli eletti).

Tutte le indispensabili coerenze tecniche devono assistere un sistema elettorale che sia chiaro negli obiettivi fondamentali da conseguire: occorre, infatti, scegliere fra i diversi (e spesso tra loro persino contraddittori) possibili obiettivi di un sistema elettorale regionale, evitando invece di pretendere di far convivere insieme logiche istituzionali troppo diverse l'una dall'altra.

Per una repubblica delle regioni. Disegno strategico della riforma istituzionale e riforme a breve termine

Luigi Mariucci

Sommario

1. Le nuove regioni: oltre la crisi del vecchio regionalismo – 2. Competenze e autonomia finanziaria delle regioni – 3. Regioni e autonomie locali – La Camera delle regioni – 4. Qualificazione del disegno di riforma. Federalismo unitario o regionalismo rafforzato? – 5. Tempi e processualità della riforma istituzionale – 6. Le riforme a breve termine. Forma di governo e riforma elettorale delle regioni.

1. Le nuove regioni: oltre la crisi del vecchio regionalismo

Il lungo dibattito sulla riforma istituzionale, pur non avendo finora prodotto risultati concreti¹, dovrebbe essere almeno servito a mettere

Articolo pubblicato in *Regione e governo locale*, 1994, n. 4, pp. 409-437.

(1) I passaggi più significativi del lungo dibattito e delle molteplici proposte formulate in materia di riforma istituzionale possono essere così riassunti: nel corso della X legislatura, la I Commissione della Camera dei deputati in sede referente approva nella seduta dell'11 giugno del 1991 un progetto di revisione dei disposti costituzionali concernenti il procedimento legislativo, l'attività normativa del governo e le competenze delle regioni, mentre nel gennaio 1992 numerosi consigli regionali promuovono ai sensi dell'art. 75 Cost. quattro referendum abrogativi di altrettanti Ministeri statali: si tratta dell'unica iniziativa che fin qui ha ottenuto un risultato tangibile, dato che il 18 aprile 1993 si sono tenuti, tra gli altri, i referendum abrogativi del Ministero dell'agricoltura e del Ministero del turismo e dello spettacolo, ottenendo entrambi la maggioranza dei consensi. Nel corso della I legislatura sette consigli regionali (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana, Veneto) approvano altrettante proposte di legge alle Camere di revisione costituzionale, mentre la *Commissione parlamentare per le Riforme istituzionali*, la cui costituzione è deliberata da Camera e Senato il 23 luglio 1992 e i cui poteri sono regolati dalla legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, comunica in data 11 gennaio 1994 alle Presidenze della Camera e del Senato, un *Progetto di legge costituzionale*, correlato dalle *Relazioni* di Nilde Iotti, Presidente, Silvano Labriola, relatore per la forma di Stato, Franco Bassanini, relatore per le forme di governo (cfr. Camera dei deputati n. 3587 – Senato della Repubblica n. 1789, XI legislatura).

a fuoco la fisionomia e il nucleo centrale dell'identità delle nuove regioni nel quadro di una vera Repubblica delle regioni.

Al riguardo va detto intanto che il rilancio della istituzione regionale, come asse portante della riforma dello Stato, è credibile solo a partire da una critica rigorosa dell'esperienza regionalista che fin qui abbiamo conosciuto.

Il regionalismo in Italia è stato viziato fin dalle origini da un motivo essenziale: la Carta costituzionale, come è noto, ha disegnato un assetto del decentramento locale, fondato sulla triade regioni-province-comuni, la cui attuazione è stata profondamente e irrimediabilmente alterata dal grave ritardo nell'emanazione della legge istitutiva delle stesse regioni. Nel disegno costituzionale, al di là dei limiti che possono imputarsi al titolo V della Costituzione e allo stesso compromesso stipulato dai costituenti, l'istituzione delle regioni costituiva un *prius* logico-istituzionale rispetto all'intero riassetto dei rapporti tra Stato e autonomie locali: basti ricordare che il titolo V della Costituzione dedica ben 16 articoli alle regioni e appena due norme a province e comuni. Le regioni, in altri termini, erano previste dalla Costituzione come uno snodo essenziale della articolazione del sistema istituzionale, a partire dal principio della loro "autonomia finanziaria" di cui all'articolo 119 Cost. L'ispirazione regionalista della Costituzione è stata invece disattesa. Le regioni sono state istituite con 24 anni di ritardo e in termini tali da ridurne gravemente il ruolo.

Infine, nello scorcio della XI legislatura, le regioni approvano, nell'ottobre 1993, un documento di indirizzo e proposte in tema di "Riforma regionalista dello Stato e riforma elettorale delle regioni" (vedilo pubblicato in *Regione e governo locale*, 1993, n. 4, p. 843 ss.) e, il 2 marzo 1994, un *Manifesto elettorale*, a seguito di una sessione della conferenza dei presidenti delle regioni, tenuta a Firenze il 12 febbraio 1994 (per il resoconto cfr. l'*Inserto redazionale* di *Regione e governo locale*, 1993).

Quanto alla più aggiornata documentazione dei molteplici dibattiti svolti nel più recente periodo si vedano: i numeri monografici di *Regione e governo locale*, dedicati rispettivamente a *Nuovo regionalismo e riforme istituzionali* (Atti del Convegno di Firenze del 7/8 maggio 1993), n. 3 del 1993, *La riforma elettorale per le regioni* (Atti della tavola rotonda tenuta a Bologna il 16 luglio 1993), n. 4 del 1993, *Stato regionalista e sistemi elettorali: la riforma elettorale per le regioni* (atti del Convegno di Firenze del 22-23 ottobre 1993), n. 6 del 1993. Si vedano anche gli Atti del Convegno promosso dalla regione Lazio nell'ottobre 1993 sul tema *Venti regioni in un solo Stato*, Roma, 1994.

Senza voler riscrivere qui la storia del regionalismo italiano², è appena il caso di ricordare che neppure in questo caso il ritardo nell'attuazione costituzionale è stato accidentale. Dietro lo schermo della necessità di rafforzare lo Stato centrale contro i rischi di frammentazione localistica e di espansione incontrollata della spesa pubblica, la mancata attuazione del sistema regionale va infatti ricondotta a ragioni essenzialmente politiche: l'assetto democratico del Paese veniva considerato immaturo mentre, in buona sostanza, costituire le regioni significava consegnare l'amministrazione di alcune di esse, nel centro-nord, al Pci, considerato come partito ancora inaffidabile e tendenzialmente anti-sistema.

Quella del regionalismo italiano nella fase post-costituzionale è stata quindi una sconfitta annunciata. Infatti le regioni, oltre ad essere state costituite solo quando il pericolo della frattura politica appariva ormai superato, fin dall'inizio sono state sottoposte ad un regime di libertà vigilata: non è un caso che nel 1970 si siano istituite le regioni e che, prima con la legge sulla finanza regionale n. 281 del 1970 e poi con la riforma fiscale del 1971-73, si sia dato vita ad un sistema fiscale fortemente accentrato in sostanziale contrasto con i principi dell'art. 119 Cost.³. Così le regioni, già allo stato nascente, si sono trovate a cercare l'impossibile combinazione tra principio della responsabilità politica e irresponsabilità finanziaria. Tutto ciò ha viziato fin dalle origini l'esperienza regionalista. Nel periodo della espansione del debito pubblico le regioni si sono trovate infatti a gestire un volume rilevante di risorse finanziarie, divenendo agenzie decentrate della spesa pubblica.

(2) Per un recente riepilogo cfr. Z. CIUFFOLETTI, *Federalismo e regionalismo*, Laterza, Bari, 1994.

(3) In materia, per una ragionata critica, si veda, per tutti, la relazione presentata da P. GIARDA al Convegno della regione Lombardia del 12-13 maggio 1994 dal titolo *Il nuovo assetto finanziario e fiscale per un regionalismo di ispirazione federalista* (datt.), sulla falsariga della *Relazione conclusiva*, predisposta dallo stesso P. GIARDA, della *Commissione per la finanza regionale* per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 29 aprile 1994 (datt.). Si vedano anche gli Atti del Convegno promosso dalla regione Liguria, il 29/30 gennaio 1993, dal titolo *Autonomia finanziaria e potere impositivo della regione e degli enti locali*. Più in generale si vedano i suggestivi spunti proposti da G. TREMONTI - G. VITALETTI, *Il federalismo fiscale*, Laterza, Roma-Bari, 1994.

Alcune regioni hanno gestito tale funzione garantendo livelli adeguati di responsabilità ed efficienza, nel quadro di organiche politiche di programmazione. Altre regioni hanno perseguito una politica di spesa più disinvolta, contando su puntuali rimborsi a piè di lista⁴.

Quando si è posto il problema del contenimento del debito pubblico, la situazione si è rovesciata: l'irresponsabilità finanziaria si è tramutata in impotenza politica. Il taglio delle risorse e la logica della finanza derivata e in grandissima parte vincolata dal centro quanto alla destinazione, hanno posto le regioni nella condizione di soggetti subalterni.

Se i principi della autonomia finanziaria delle regioni, sanciti dall'art. 119 Cost., sono stati violati fin dall'inizio, la vicenda della attribuzione formale delle competenze sancite dall'art. 117 Cost. si è svolta lungo percorsi più tortuosi e complessi. La soluzione scelta dai Costituenti, com'è noto, fu quella di enumerare specificamente, all'art. 117 Cost., le competenze regionali, affiancando tale indicazione con il vincolo del rispetto di "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", di cui alla disposizione di apertura dell'art. 117 Cost., e con i congegni finalizzati al controllo di legittimità sugli atti amministrativi (art. 125 Cost.) e al controllo sulle legge regionali (art. 127 Cost.).

La concreta esperienza regionalista ha dimostrato che tale tecnica è del tutto inadeguata. Dopo l'emanazione del d.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977 si è assistito infatti ad una progressiva distorsione del riparto di competenze delineato dall'art. 117 Cost.

Ciò è avvenuto essenzialmente in virtù di due meccanismi: la progressiva invadenza della legislazione statale, tramite il ricorso eccessivo ed inflazionato al vincolo dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", di cui alla disposizione di apertura dell'art. 117 Cost., e l'abuso dei meccanismi di controllo sulle leggi regionali sancito dall'art. 127 Cost.⁵.

(4) Per una recente ricerca sulle *performance* delle regioni italiane cfr. R. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.

(5) Per tutti v. G. PASTORI, *La potestà legislativa e i controlli sulle leggi regionali*, in *Regione e governo locale*, 1993, n. 3, p. 567 ss., nonché il saggio dello stesso G. PASTORI, pubblicato nel 2° *Rapporto sulle regioni*, a cura del Cinsedo, Roma, 1994.

In conclusione, la sconfitta del regionalismo italiano è dovuta all'incrocio di almeno tre concause: la tardiva costituzione delle regioni; la negazione della autonomia finanziaria; il progressivo oscuramento dei criteri di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, attraverso lo sviluppo di una legislazione nazionale sempre più invasiva e persino di dettaglio.

Tutto ciò ha contribuito a radicalizzare gli elementi critici del regionalismo italiano ed ha provocato l'ulteriore perdita di identità delle regioni, in senso sia istituzionale sia politico, accentuandone l'originario carattere "artificioso".

Le due dimensioni, istituzionale e politica, si intrecciano. Sul piano istituzionale, le regioni sono apparse essere la riproduzione, in scala ridotta, del modello statale, centralistico e burocratico: così si spiega l'ostilità degli enti esponenziali delle autonomie locali, a partire dai comuni, nei confronti di regioni costituite come intercapedini tra Stato centrale ed autonomie, come interfaccia sub-statale verso le autonomie locali, replicanti del modello ministeriale della organizzazione interna e dell'accentramento burocratico.

Inevitabilmente si è poi verificata una corrispondenza tra dinamica istituzionale e politica. In termini politici le regioni non hanno acquisito una autentica autonomia e una propria, originale fisionomia. Il sistema politico regionale è stato, anch'esso, una sottoriproduzione del sistema politico nazionale, di cui ha accentuato – se possibile – i difetti. Ciò riguarda, in specifico, la formazione del ceto politico regionale, oltre che i suoi comportamenti concreti. In realtà, la competizione politica pregiata si è svolta, anche dopo la istituzione delle regioni, su due livelli: quello politico nazionale e quello locale, con particolare riferimento ai comuni. Allo stesso modo il ceto politico regionale non ha assunto una propria autonomia, ma è stato vissuto, dallo stesso sistema dei partiti, come soggetto subordinato alla dimensione politica nazionale. La struttura centralistica dei partiti, di *tutti* i partiti, sia di governo che di opposizione, ha impedito l'affermarsi di una autonomia del sistema politico regionale. Cosicché spesso l'esperienza politica a livello regionale è stata considerata come luogo di puro transito verso la dimensione nazionale. Il che di per sé non sarebbe un male. È anzi opportuno che la classe politica nazionale si

formi anche con il concorso di chi ha dato buona prova nei governi e nei consigli regionali e locali. Il fatto è che il passaggio dal sistema politico regionale a quello nazionale è avvenuto, fin qui, più nelle forme della cooptazione e della pre-selezione subalterna, che in quella della auto-affermazione delle classi dirigenti regionali.

Così si spiega anche il fatto che il sistema dei partiti, su scala regionale, abbia riprodotto i vizi del sistema dei partiti nazionali, aggiungendovi un *quid* proprio di degenerazioni, come mostra, in molte regioni, la vicenda di “tangentopoli”.

Da tutto ciò consegue che l'avvio di una nuova e autentica esperienza regionalista sarà possibile solo a condizione di recidere in maniera netta i ponti con il passato sotto il profilo sia istituzionale, in particolare per quanto riguarda il nesso tra attribuzione di competenze e autonomia finanziaria, vale a dire del rapporto tra autonomia e responsabilità politica, sia politico, anche attraverso l'introduzione di un sistema elettorale che consenta la formazione di vere classi dirigenti di profilo regionale.

2. Competenze e autonomia finanziaria delle regioni

Sul piano della ripartizione delle competenze, la riflessione critica sull'esperienza regionalista aveva indotto, già nel corso della X legislatura⁶ a suggerire di adottare una tecnica rovesciata rispetto a quella dell'art. 117 Cost., proponendo quindi di stabilire, in Costituzione, le materie riservate alla competenza legislativa statale e rinviando tutte le altre alla competenza delle regioni. Tale scelta, enfatizzata nella formula “allo Stato la bandiera, la spada, la toga e la moneta” e il resto alle regioni, è tanto facile da enunciarsi in astratto quanto difficile da tradursi in concreto.

In concreto, infatti, una ripartizione esclusiva delle competenze rispettive risulta difficile da concepire, ancor prima che da enumerare. Tanto è vero che quando la commissione bicamerale per le riforme istituzionali nel corso della XI legislatura si è cimentata nell'impresa

(6) Cfr. il richiamo, alla precedente nota 1, alla proposta licenziata dalla I Commissione della Camera dei deputati l'11 giugno del 1991.

ha finito con il proporre una soluzione anfibia, anzi triarchica. Da un lato si è proposta una lunghissima elencazione delle materie (ben ventisei!) riservate alla competenza legislativa dello Stato, in sede di proposta di modifica dell'art. 70 Cost., a cui affiancare – in sede di modifica dell'art. 117 Cost. – l'attribuzione alle regioni, in via di competenza esclusiva, da esercitare “in armonia con i principi generali posti dalle leggi di riforma economico-sociale dello Stato”, di tredici materie. Dall'altro lato si è previsto, tra gli ambiti delle competenze esclusive rispettive di Stato e regioni, salvo restando il vincolo – anche nell'area della competenza esclusiva delle regioni – dei “principi generali posti dalle leggi di riforma economico-sociale dello Stato”, di un *tertium genus*, costituito dalle materie in cui le regioni esercitano una competenza legislativa concorrente, regolata tuttavia dalle “leggi organiche” dello Stato che “fissano i principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario”.

Tale tecnica di ripartizione delle competenze appare barocca ed esposta a molti vizi sul piano funzionale. Bisogna comunque riconoscere che ogni tecnica di riparto di competenze fondata sulla enumerazione tassativa delle medesime finisce col produrre risultati insoddisfacenti. A ben vedere non appare infatti praticabile la logica stessa del riparto di competenze per via verticale, alla luce di una declinazione autonomistica del principio di sussidiarietà in base al quale ogni livello di governo deve provvedere alla determinazione delle politiche ad esso proprie, salvo essere surrogato dal livello superiore in caso di inadempienza e considerazione della inevitabile interdipendenza che si viene a determinare, specie se si considerano i processi di integrazione a livello comunitario, in una molteplicità di materie tra le diverse dimensioni (nazionali e regionali) degli interessi coinvolti.

Il rompicapo della ripartizione enumerata delle competenze non può quindi essere sciolto, razionalmente, che in un solo modo: stabilendo, in Costituzione, le competenze esclusive dello Stato e al tempo stesso prevedendo le garanzie procedurali e istituzionali vuoi della autonomia legislativa delle regioni su tutte le altre materie, vuoi della necessità di assicurare un quadro unitario delle politiche regionali.

In altri termini, un riparto efficace delle competenze tra Stato e regioni può essere realizzato solo introducendo specifici meccanismi

istituzionali di integrazione quanto ai processi decisionali, tra Stato e regioni, a partire dalla proiezione delle regioni sulla forma di Stato attraverso l'introduzione di una Camera delle regioni cui assegnare funzioni specializzate nei procedimenti legislativi di interesse regionale⁷. In questo quadro la questione del riparto verrebbe da un lato sdrammatizzata e dall'altro orientata al carattere processuale e gradualistico della concreta assunzione di nuove competenze da parte delle Regioni (v. *infra* n. 5). Una misura minima di garanzia della autonomia regionale va comunque individuata nella riforma dell'art. 127 Cost., in materia di controllo sulle leggi regionali, attribuendo al governo la sola possibilità di sollevare, contro le leggi regionali, la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, ovvero quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere, togliendo allo stesso governo ogni potere di diretta sospensione della efficacia della legge regionale.

Il tema del riparto delle competenze, per non ripetere vecchi errori, deve essere strettamente intrecciato con quello dell'autonomia finanziaria delle regioni.

La vera rottura con la vecchia esperienza regionalista, come si è sopra argomentato, riguarda ancora più intensamente il tema della responsabilità finanziaria che quello della ripartizione formale delle competenze. Le regioni devono perciò essere dotate di un proprio livello di fiscalità. Ciò, peraltro, come hanno proposto di recente le stesse regioni⁸, può essere attuato anche senza bisogno di riformare l'attuale art. 119 Cost. In ogni caso, appare essenziale superare il sistema della finanza regionale derivata e vincolata, dando vita ad una autonoma finanza regionale, fondata su prelievi fiscali direttamente regionali. Al riguardo, oltre alla diretta attribuzione alle regioni di una serie di

(7) Questa connessione è bene argomentata, anche nel quadro di un esame comparato delle tecniche di ripartizione delle materie, da U. DE SIERVO, *Il problema delle funzioni regionali*, in *Le proposte delle regioni per le riforme costituzionali, Materiali* del Convegno di Firenze del 30 giugno-1 luglio 1994, p. 7 ss.

(8) Cfr. il documento sulla *Riforma della finanza regionale* approvato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni a Milano il 12 maggio 1994, in *Le proposte delle regioni per le riforme costituzionali, Materiali di documentazione*, cit. doc, n. 7. Cfr. anche *ivi* in *Materiali*, cit., P. RUSSO, *Finanza regionale e questione fiscale*, p. 45 ss.

tributi statali, due appaiono le misure fiscali essenziali: la conversione dei contributi sanitari in una autonoma tassa regionale legata alla gestione dei servizi sanitari e la ripartizione di una voce fiscale strutturale, come l'Irpef, in due quote (l'una progressiva, l'altra proporzionale) ripartite tra Stato e regioni. Va inoltre attribuita alle regioni la possibilità di introdurre, entro limiti predeterminati, tributi propri correlati agli obiettivi proposti dalle politiche regionali.

In materia, al di là dei meccanismi in concreto esperibili, va comunque affermata una essenziale scelta di principio: le regioni devono fruire essenzialmente delle risorse finanziarie che sono capaci di raccogliere direttamente, fatte salve le irrinunciabili esigenze di riequilibrio solidaristico tra regioni forti e regioni deboli, nell'ambito di un fondo compensativo che potrebbe essere alimentato da versamenti diretti delle stesse regioni.

3. Regioni e autonomie locali – La Camera delle regioni

Definita la questione dei poteri e delle competenze, correlata al regime di autonomia finanziaria, va affrontato il tema cruciale dei rapporti tra regioni e sistema delle autonomie locali. Fin qui, come si è detto sopra, le regioni sono state essenzialmente un'interfaccia dello Stato centrale verso le autonomie, da queste giustamente vissuto in termini critici. La corretta soluzione del rapporto tra regione e autonomie locali, a partire dai comuni, risulta quindi cruciale per fondare su basi solide la costruzione di un autentico Stato delle regioni.

Un vero Stato delle regioni deve essere organizzato su base bidirezionale: da un lato va definita la relazione, in termini di competenze e di rispettiva autonomia finanziaria, tra Stato e regioni; dall'altro lato va integralmente rideclinato il rapporto tra regioni e autonomie locali. Le regioni non possono affermare un proprio ruolo ponendosi come intercapedine, ovvero come mandatarie dello Stato centrale verso le autonomie locali. Esse possono affermare una propria identità solo definendosi come proiezione, in una scala intermedia tra centro nazionale e amministrazioni locali, dello stesso sistema delle autonomie locali. Ciò significa che le nuove regioni devono essere concepite come centro ordinatore delle autonomie, rompendo il perverso triangolo tra Stato, regioni e autonomie locali.

Costruire uno Stato delle regioni ha senso proprio per superare la vecchia antinomia italiana tra centralismo e municipalismo. Perciò alle regioni deve essere attribuito uno specifico potere ordinamentale rispetto alle autonomie locali ivi incluse le materie del personale e dell'organizzazione per favorire la gestione dei processi di delega e trasferimento di funzioni⁹ così come tra regioni e autonomie, e in particolare tra regioni e comuni, deve essere stabilito un circuito finanziario diretto: i comuni devono fruire di una propria autonomia impositiva, e ricevere le ulteriori risorse non più dallo Stato centrale, ma dalle regioni. Ciò pone l'esigenza di affiancare ai consigli regionali, analogamente a quanto si propone per la Camera delle regioni, una Camera delle autonomie locali cui assegnare funzioni co-decisionali in materia di politiche di bilancio, di interventi sugli assetti istituzionali delle stesse autonomie e di scelte sul piano del trasferimento di poteri, specie in materia gestionale, dalla regione agli enti esponenziali delle comunità locali (comuni, comunità montane, città metropolitane, enti intermedi quali le province). In sostanza, bisogna riconoscere che fin qui, come ha dimostrato la vicenda applicativa della legge n. 142 del 1990, al di là di orientamenti differenziati e diverse qualità delle *performance* realizzate, si è affermato un principio inevitabile: regioni deboli, perché incerte sulla natura e sulla qualità dei poteri loro assegnati, hanno teso ad intercettare e centralizzare tutte le funzioni loro assegnate, incluse, spesso, quelle di gestione. Bisogna affermare una logica opposta: regioni forti, sicure dei loro poteri e della loro autonomia finanziaria, devono diventare anche leggere, cioè essere capaci di ritrasferire competenze e funzioni di gestione, dedicandosi al loro governo unitario su scala regionale. Qui è il punto insanabile di rottura tra la concezione della riforma istituzionale qui proposta e quella a tratti formulata negli ambienti della Lega Nord, diretta a con-

(9) Una corretta formulazione in materia è proposta da A. BARBERA, *Un moderno Stato regionale*, in *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 268 ss. Cfr. anche L. VANDELLI, *Rapporti regioni-enti locali: verso nuovi equilibri?*, in *Regione e governo locale*, 1993, n. 3, p. 629 ss. Questa è l'impostazione del *Manifesto di intenti* stipulato il 27 settembre 1993 a Reggio Emilia dal Presidente della Giunta regionale, Pier Luigi Bersani, e dai sindaci e presidenti di provincia dell'Emilia-Romagna.

cepire le c.d. macro-regioni come mini-Stati, Repubblicette destinate a mimare i vizi dello Stato centralistico.

Infine, il disegno di riforma istituzionale fin qui delineato esige, per essere coerente, di essere completato su un punto essenziale: la proiezione delle regioni nel centro costituzionale della Repubblica attraverso una conseguente modifica della forma di Stato e dell'assetto parlamentare.

Non vi è infatti nessuna logica compatibilità tra la costruzione di una vera Repubblica delle regioni e un sistema bicamerale paritario perfetto, come quello attualmente vigente in Italia articolato sulla elezione di circa mille parlamentari.

È evidente invece che una riforma ordinata alla coerente costruzione di un autentico Stato delle regioni esige in primo luogo di superare la formula del bicameralismo paritario, peraltro del tutto desueta sopravvissuta solo in Italia in ragione del particolare compromesso politico stipulato dai costituenti nel 1947, e di prevedere una proiezione diretta delle regioni nella forma di Stato, attraverso la costituzione di una Camera delle regioni.

Qui si tocca il tema essenziale della riforma in chiave autenticamente regionalista dello Stato. Non a caso, su questo punto cruciale si sono arrestate tutte le proposte di riforma, compresa quella – accettabile per altri versi – formulata nella XI legislatura dalla commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Una vera Repubblica delle regioni non può essere organizzata su un sistema bicamerale paritario, formato per elezione diretta dei suoi membri a prescindere da ogni influenza diretta delle comunità regionali. Uno Stato delle regioni deve essere fondato su un assetto bicamerale specializzato, che veda attribuito a uno dei rami del Parlamento – la Camera dei deputati – le funzioni ordinate alla rappresentanza politica nazionale, e all'altro ramo – la Camera delle regioni – le funzioni ordinate al coordinamento unitario delle politiche regionali¹⁰.

(10) In materia, da ultimo, efficacemente e nel quadro di un esame comparato, cfr. R. BIN, *Federalismo e forma di governo*, in *Le proposte delle Regioni per le riforme costituzionali*, Documenti, cit., p. 31 ss.

Sulle funzioni e sulla composizione della Camera delle regioni va aperta una riflessione. Ad essa vanno di certo attribuite le funzioni codecisorie essenziali relative ai rapporti tra politiche centrali e politiche regionali, ivi incluse le scelte delle politiche del bilancio statale. Altrettanto certo è che la Camera delle regioni deve essere formata per proiezione diretta dei consigli e delle giunte regionali, superando le stesse formule fin qui ipotizzate di un *mix* tra elezione diretta ed elezione indiretta. Pur nella consapevolezza di talune controindicazioni apparirebbe più coerente rispetto al ragionamento qui svolto la soluzione, di ispirazione tedesca, della espressione diretta da parte degli esecutivi regionali¹¹.

A ben vedere, molte delle complesse questioni relative alle tecniche del riparto di competenza tra Stato e regioni, e degli stessi assetti della finanza regionale, di cui sopra si è parlato, potrebbero essere più agevolmente affrontate nel quadro delle garanzie procedimentali e istituzionali che si possono ottenere, per un verso, attraverso la modifica del sistema parlamentare e, per altro verso, attraverso un adeguamento delle modalità di funzionamento dell'organo deputato a regolare i rapporti tra Stato e regioni, vale a dire della Conferenza Stato-regioni. Non a caso, proprio sul riassetto e sulla riqualificazione di tale organismo le regioni hanno di recente insistito, rivendicando la necessità di fare di esso, anche nella attuale fase di transizione, una sede qualificata ed autorevole di assunzione delle decisioni comuni e di definizione dei rapporti tra Stato e regioni¹². Anche sul piano delle relazioni tra Stato e regioni, in conclusione, va affermata la logica fondamentale che ispira il disegno della riforma: non è affatto vero che poteri regionali forti esigano un governo e uno Stato centrali deboli. È vero il contrario: la Repubblica delle regioni ha anzitutto bisogno di un centro nazionale di governo forte, autorevole ed efficace, proprio

(11) Per le argomentazioni al riguardo si veda R. BIN, *Federalismo e forma di governo*, cit., p. 34 ss. In questa direzione si è mossa, da ultima, la proposta di legge di riforma costituzionale approvata dal Consiglio regionale della Lombardia il 9 novembre 1993.

(12) Cfr. il documento di proposte su "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome", approvato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni il 28 aprile 1994 a Bologna.

perché fondato su un alleggerimento e quindi su una qualificazione delle funzioni essenziali di direzione e coordinamento della comunità nazionale.

4. *Qualificazione del disegno di riforma. Federalismo unitario o regionalismo rafforzato?*

Il disegno appena esposto propone una riforma dello Stato orientata, come si è visto, ad attribuire alle regioni le seguenti quattro essenziali dimensioni istituzionali:

- a) una definizione certa del proprio ambito di competenze e di poteri;
- b) una propria autonomia fiscale;
- c) un potere ordinamentale verso le autonomie locali;
- d) una proiezione diretta nei processi decisionali centrali avverso l'introduzione di un sistema bicamerale specializzato e l'istituzione di una Camera delle regioni formata direttamente dai consigli e dalle giunte regionali.

Resta da chiedersi in quale modo, dal punto di vista della teoria dello Stato, debba essere qualificato tale disegno di riforma. In altri termini, siamo di fronte ad una proposta di riforma in senso federalista ovvero in direzione di un regionalismo rafforzato?

Secondo alcuni autori tale interrogativo sarebbe inutile, se non mal posto. Uscendo dalle contrapposizioni lessicali, se non ideologiche, ed entrando nella definizione concreta dei problemi, si è infatti più volte argomentata l'incertezza del confine tra Stati regionali forti e Stati federali deboli (es.: Spagna, Austria). Cosicché tra un federalismo temperato e un regionalismo forte si potrebbe, secondo il gioco delle affinità, tracciare una sorta di *continuum*¹³.

In realtà, a me pare che tale indeterminatezza nasconda un equivoco e tenda a riprodurre un inganno. Cosicché è opportuno, ed anzi necessario, dare una risposta chiara all'interrogativo appena posto.

A questo punto nasce l'esigenza di una chiarificazione preliminare dei riferimenti concettuali, a partire da una corretta definizione del fede-

(13) A. BARBERA, *op. cit.*, p. 254 ss.

ralismo. La questione non è semplice, perché il federalismo è molte cose: è una teoria dello Stato e, al tempo stesso, un insieme di valori, ovvero una ideologia¹⁴.

Per orientarsi, occorre scegliere. In questa sede si adottano due riferimenti teorici, emblematici della concezione del federalismo unitario, identificati in Alexander Hamilton e Carlo Cattaneo¹⁵ contrapposti ad altre costruzioni, di recente riproposte – in particolare – da Miglio, caratterizzate piuttosto da una impropria similitudine tra federalismo e confederalismo e orientate a legittimare, sia pure spesso obliquamente, una prospettiva di tipo secessionista¹⁶.

Ripercorrendo l'elaborazione del *Federalist*, coesistente alla fondazione degli Stati Uniti d'America e alla formazione della Costituzione di Filadelfia del 1787, si ricavano i seguenti principi fondanti del federalismo democratico:

- 1) il potere e la sovranità, al contrario di quanto pensavano i giacobini, possono essere divisi;
- 2) si può quindi costruire uno Stato non secondo il modello della centralizzazione del potere (sullo schema dello Stato/nazione di matrice europea), ma attraverso un meccanismo di articolazione e successiva ri-unificazione dei poteri;
- 3) l'unità statale può formarsi attraverso l'articolazione e la delegazione di poteri, dal basso verso l'alto. Federarsi, in altri termini, significa unirsi attraverso un meccanismo ascendente e sulla base di

(14) In materia si veda la rassegna proposta da M. ALBERTINI, *Il federalismo e lo Stato federale*, Milano, Giuffrè, 1963, nonché L. LEVI, *Il federalismo*, Milano, F. Angeli, 1987. Cfr. anche la recente *summa* di G. MORRA, *Breve storia del pensiero federalista*, Milano, Mondadori, 1993.

(15) Al riguardo si vedano le raccolte di scritti di A. HAMILTON, in *Lo stato federale*, Bologna, Il Mulino, 1987; *Antologia*, Bologna, Il Mulino, 1961; A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il federalista*, Bologna, Il Mulino, 1980 e di C. CATTANEO, in *Antologia*, Bologna, Il Mulino, 1962.

(16) Mi riferisco, in particolare, al passo in cui G. MIGLIO, nel suo *Come cambiare* (Mondadori, Milano, 1993, p. 37) afferma che “sarebbe più conveniente se l'Unione (italiana), anziché essere una “federazione” prendesse la forma di “confederazione”: cioè fosse una associazione di diritto internazionale, tra comunità “sovrane”. Sulle premesse teoriche di questa impostazione cfr. G. MIGLIO, *Una Costituzione per i prossimi trent'anni, Intervista sulla Terza Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 1990.

un patto politico. Qui appare netta la divisione con la diversa lettura del federalismo, proposta da Miglio in chiave di “contrattualismo” e non di “patto politico”, secondo la quale il “federarsi” implicherebbe il “diritto di separarsi”, proprio ciò che rivendicavano le confederazioni sudiste e a cui si opposero gli Stati americani del Nord all’epoca della guerra civile americana.

Tra questa elaborazione del federalismo americano e il pensiero, in Italia, di Carlo Cattaneo c’è una straordinaria sintonia, come dimostra questa efficace sintesi del pensiero di Cattaneo: “occorre cedere ad istituzioni politiche superiori quella sola parte di potere che torna utile cedere per la migliore funzionalità della vita sociale e nel trattenere invece tutti i poteri di cui non si possa dire altrettanto, amministrandoli nell’ambito delle circoscrizioni che sono nate dalla storia e hanno in essa la loro patente di legittimità”¹⁷.

Questa frase contiene gli elementi essenziali di una visione autenticamente federalista dell’assetto istituzionale e mette a fuoco il concetto essenziale della concezione federalista del potere: il potere va allocato secondo logiche di funzionalità e di ottimizzazione delle funzioni di governo; ogni livello di governo deve vedersi assegnati i poteri che possono essere efficacemente svolti a quella scala, delegando ai livelli superiori solo i poteri che possono essere efficacemente gestiti a scala più ampia.

Già qui può cogliersi l’accezione federalista del principio di sussidiarietà, e la dimensione di valore che collega inscindibilmente pensiero federalista e pensiero democratico.

Il potere non si prende, non si conquista. Perché il potere non sta in un solo luogo, come pretendevano i giacobini andando all’assalto della Bastiglia e i bolscevichi espugnando il Palazzo d’inverno. Il potere invece si divide. Perché, nella visione democratica, il potere è nelle mani dei cittadini e delle loro comunità organizzate, anzitutto a scala locale.

È evidente quindi la stretta connessione tra la visione istituzionale del federalismo e la dimensione dei valori. Tale connessione è efficace-

(17) Così G. GALASSO, nella *Introduzione* a C. CATTANEO, *Antologia*, cit. p. 19.

mente indicata da una frase cruciale di Carlo Cattaneo quando dice, nella prefazione a *Il Politecnico* del luglio 1860: “I molteplici consigli legislativi, e i loro consensi e dissensi, e i poteri amministrativi di molte e varie origini, sono condizioni necessarie di libertà. La libertà è una pianta di molte radici. Quando ingenti forze e ingenti ricchezze e conoscenze stanno raccolte in pugno d’un’ autorità centrale, è troppo facile costruire o acquistare la maggioranza d’un unico parlamento. La libertà non è più che un nome: tutto si fa come tra padroni e servi”¹⁸.

Questa frase di Carlo Cattaneo, scritta più di un secolo fa, appare densa di attualità, se si considerano le forme contemporanee con cui si manifestano le difficoltà classiche della democrazia¹⁹.

Essa, al tempo in cui fu scritta, suonava come critica verso il modo in cui andavano costruendosi gli Stati nazionali europei, come eredi dell’assolutismo monarchico, attraverso quella concentrazione dei poteri militari e di polizia, ancora prima che ordinamentali, che sarebbero stati alla radice dell’identificazione tra forma-Stato e tendenze aggressive da cui conseguirono, avendo come epicentro appunto gli Stati nazionali europei, le due guerre mondiali di questo secolo. Ma quella frase, riletta oggi, a fronte delle molte sfide a cui la democrazia come potere diffuso in mano ai cittadini è sottoposta, appare densa di ammonimenti straordinariamente attuali. Ancora oggi, il pensiero federalista si propone come formidabile deterrente dinanzi al rischio della degenerazione della democrazia in video-crazia²⁰ e dinanzi alla possibilità concreta che la democrazia, come principio di costruzione della comunità politica fondato sulla sovranità di ogni singolo cittadino, diventi lo schermo dietro al quale si affermano forme di concentrazione del potere le quali hanno a che fare più che con la visione della democrazia carismatica di Max Weber, che resta fortemente fondata su una idea democratica del potere²¹, con la dimensione orwelliana

(18) C. CATTANEO, *L’ordinamento del Regno*, in *Antologia*, cit. pp. 150-151.

(19) In tema per tutti v. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1994.

(20) Cfr. G. SARTORI, *Democrazia cos’è*, Rizzoli, Milano, 1993, spec. p. 317 ss.

(21) Cfr. M. WEBER, *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1948.

del Grande Fratello. Al riguardo, ancora una volta l'Italia, che resta inguaribilmente la patria della politica, come fu coi Gracchi e coi Cesari e poi con Machiavelli, offre raffigurazioni e anticipazioni *in corpore vili* di tale problematica straordinariamente eloquenti, come mostra l'affermarsi del modello berlusconiano a seguito della crisi del sistema dei partiti che ha governato il paese per quasi cinquant'anni.

La modernità del pensiero federalista consiste nel fatto che ai rischi, vecchi e nuovi, della concentrazione del potere esso oppone una visione strutturalmente pluralista del potere. Perciò il federalismo propone una concezione non generica, ma specifica della costruzione democratica del potere: esso è intrinsecamente autonomista, anticentralista e antiautoritario, e coincide con una visione non-violenta e solidarista dell'assetto sociale e della convivenza tra i popoli. D'obbligo, al riguardo, è il richiamo a Kant quando parlava di pace non come "sospensione", ma come "fine di ogni ostilità", come situazione in cui la "guerra è impossibile" perché si costruisce un centro di potere internazionale, nell'ambito di una federazione universale di liberi popoli (il "governo mondiale") capace di trasformare in realtà giuridica il diritto internazionale, e sottrarre ai singoli Stati quella centralizzazione del potere che rende, al contrario, la guerra sempre "possibile"²². In conclusione, se si fa riferimento a quel filone del pensiero federalista che, attraverso Cattaneo, in Italia filtra per diversi rami, interpretati da personaggi diversi come Gaetano Salvemini, Don Luigi Sturzo, Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, si deduce che le qualificazioni essenziali di una opzione federalista possono essere così riassunte:

- 1) nella accezione federalista i poteri locali sono originari e non derivati. Essi scaturiscono da una fonte diretta che ha le sue origini nello stesso patto costituzionale, e non da una delegazione o trasferimento di poteri dal centro verso la periferia;
- 2) nell'ambito proprio il potere federale è potere pieno e consiste nell'esercizio di un governo politico, che riassume in sé le funzioni essenziali del governo del territorio;

(22) I. KANT, *Per la pace perpetua* (1785), in *Scritti politici e di filosofia della storia del Diritto*, Utet, Torino, 1956.

3) l'assetto federale dei poteri pubblici si esprime nella forma di Stato. Negli Stati federali una Camera rappresenta direttamente le comunità federate.

Se si traggono coerenti conseguenze da queste premesse, occorre quindi concludere che a fini di chiarezza concettuale il disegno di riforma istituzionale sopra riassunto va qualificato in termini di riforma in senso federalista dello Stato italiano. Si è argomentato a sufficienza che il termine "federalismo" viene qui assunto nel significato che ad esso davano, agli inizi di questo secolo, uomini per altri aspetti così diversi come Gaetano Salvemini e Don Luigi Sturzo. Parliamo di quel Don Sturzo che diceva, nel 1901: "Che le regioni italiane abbiano finanza propria e propria amministrazione secondo le diverse esigenze di ciascuna, e che la loro attività corrisponda alle loro forze ... è razionale e giusto ... Io sono unitario, ma federalista impenitente. Lasciate che noi del Meridione possiamo amministrarci da noi, da noi disporre il nostro indirizzo finanziario, distribuire i nostri tributi, assumere la responsabilità delle nostre opere; non siamo pupilli, non abbiamo bisogno della tutela interessata del Nord"²³. E di quel Salvemini che scriveva, in un celebre saggio del 1900 su *La questione meridionale e il federalismo*: "Appunto perché bado alle necessità dell'Italia meridionale, sono federalista ... La fine delle camorre amministrative meridionali non si può ottenere in alcun modo dall'opera del governo centrale, ma deve essere il risultato delle iniziative risanatrici locali. Il governo centrale dovrebbe solo occuparsi della politica estera, politica monetaria, legislazione civile, criminale, commerciale, insomma dovrebbe esercitare solo quelle funzioni di indole generalissima che interessano tutte le collettività. Lasciate alle regioni e ai comuni tutti i loro denari all'infuori di quelli che sono necessari al governo centrale per compiere le sue funzioni di interesse nazionale e allora, solo allora, le spese si ripartiranno egualmente"²⁴.

I richiami appena svolti sono eloquenti dal punto di vista della corretta definizione del modo in cui la questione federale può essere posta

(23) L. STURZO, *La Regione*, 1901.

(24) G. SALVEMINI, *La questione meridionale e il federalismo*, "Critica sociale", 1900.

oggi in Italia, rispetto al problema degli squilibri territoriali tra diverse aree del paese e tra Nord e Sud. Non è in alcun modo praticabile una idea di federalismo fondata sulla accentuazione delle fratture reali del nostro Paese e, tanto meno, su quelle immaginarie fratture “etniche” talora evocate, in termini francamente inquietanti da Gianfranco Miglio e da un tratto della esperienza politica della Lega Nord. Il federalismo, in Italia, può essere praticato, al contrario, solo nella prospettiva della ricomposizione, su basi nuove, di antiche fratture. Non a caso i veri meridionalisti sono stati, in Italia, a partire da Gaetano Salvemini da Don Sturzo e da Guido Dorso, anche federalisti.

Perciò, in conclusione, pare non solo opportuno, ma necessario, a fini di chiarezza concettuale e politica, qualificare il disegno di riforma istituzionale sopra riassunto in termini di riforma federalista dello Stato italiano. Nel senso che al termine “federalismo” davano, agli inizi di questo secolo, gli uomini politici sopra richiamati e che ad esso viene attribuito oggi nell’ambito della esperienza europea. In particolare, l’opzione federalista qui espressa si dichiara sintonica con il modello istituzionale realizzato nella Repubblica Federale Tedesca.

5. Tempi e processualità della riforma istituzionale

È evidente che la riforma istituzionale, nei termini sopra indicati, non si realizzerà tutta di un colpo. In altri termini non vi sarà nessuna *ora X* del regionalismo e nessun *big bang* istituzionale. Occorrerà invece avviare un processo graduale di concreto trasferimento dei poteri e delle connesse funzioni amministrative e di corrispettivo riordino degli apparati centrali, che non dovrà svolgersi necessariamente in termini sincronici per tutte le regioni.

In sostanza, a partire dalla definizione di un compiuto disegno di riforma costituzionale, ed anche in virtù di specifici meccanismi normativi orientati a graduare e flessibilizzare l’assunzione delle nuove competenze da parte delle regioni, nel quadro delle garanzie procedurali sopra indicate²⁵, si tratterà di promuovere un processo di lungo

(25) Per un recente richiamo in tal senso cfr. U. DE SIERVO, *Il problema delle funzioni regionali*, cit., p. 13.

corso, articolato nel parallelo rafforzamento delle funzioni di governo delle regioni, a partire dalle materie su cui fin d'ora può svolgersi una compiuta competenza regionale (sanità, trasporti regionali, politiche sociali e del lavoro, ecc.), e nella riorganizzazione delle funzioni di governo centrale.

Nel corso di tale processo si incontreranno una molteplicità di problemi, che andranno affrontati con il concorso diretto delle regioni anche attraverso il loro coinvolgimento nei processi decisionali e legislativi nazionali. Tra questi merita segnalarne almeno due. Il superamento della distinzione tra attuali regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale, posto che – com'è evidente – nella prospettiva della riforma tutte le regioni assumeranno – per così dire – uno Statuto “speciale”. È la questione della dimensione territoriale delle nuove regioni.

Quest'ultimo tema non deve essere né esorcizzato né enfatizzato. È evidente che la riforma istituzionale, nei termini sopra esposti, pone un problema rispetto a quelle regioni che non rispondano ai requisiti ottimali, in termini di dimensione territoriale, demografica ed economica, propri della nuova accezione di regioni come enti di governo compiutamente politico. Il problema dovrà essere affrontato incentivando forme specifiche di coordinamento tra regioni ed anche attivando le procedure ai fini dell'accorpamento delle regioni già oggi previste dall'art. 132 Cost. Si tratterà di dare voce diretta alle comunità regionali, in modo da combinare l'esigenza della identità con quella della individuazione delle forme volontarie di definizione delle funzioni ottimali di governo. Tutte cose che possono farsi solo agendo dal basso e non certo ridisegnando, a tavolino, e per decreto, i confini delle regioni²⁶.

(26) Tutto questo naturalmente porta ad escludere non solo la proposta della costituzione della “Repubblica Federale del Nord, della Repubblica Federale dell'Etruria e della Repubblica Federale del Sud”, di cui all'art. 1 della Costituzione Federale provvisoria approvata dal Pre-Congresso Federale della Lega Nord, Asiago, 12 dicembre 1993, ma anche l'idea, qua e là trapelata, di tradurre in immediate decisioni di ordine costituzionale le pure utili “ipotesi di discussione” formulate a proposito di “dodici regioni” dalla Fondazione Agnelli (cfr. “Nuove Regioni e riforma dello Stato”, XXI Secolo, Studi e ricerche della Fondazione Giovanni Agnelli, giugno 1993).

Più in generale, si tratta di accettare l'idea che la riforma istituzionale, nel senso del federalismo unitario sopra descritto, possa svolgersi in termini differenziati attraverso una equilibrata composizione tra l'assegnazione dei poteri e il ricorso a interventi sostitutivi, sulla base del principio di sussidiarietà.

In concreto, lo svolgimento delle riforme istituzionali può essere quindi raffigurato nei seguenti termini.

Da un lato, si deve radicare in Parlamento una proposta compiuta di riforma costituzionale sulla quale impegnare il confronto tra le forze politiche. L'approvazione di una modifica della Costituzione della portata sopra indicata esige tempi lunghi, e non solo, com'è ovvio, a causa delle procedure di cui all'art. 138 Cost. (doppia lettura parlamentare, a distanza di tre mesi, eventuale ricorso a successivo referendum popolare).

Mentre si radica in Parlamento un progetto di complessiva riforma costituzionale, cosa accade, in concreto, per le attuali regioni?

Questo è il problema sollevato dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni, nel Manifesto approvato a Firenze il 2 marzo 1994²⁷.

E questo è, in concreto, il tema politico per le regioni oggi.

6. Le riforme a breve termine. Forma di governo e riforma elettorale delle regioni

Per fondare su basi solide il processo della riforma istituzionale è necessario che, mentre si avviano i confronti parlamentari sui disegni di riforma costituzionale, in tempi brevi si determinino fatti nuovi per le regioni.

Le regioni hanno posto questo problema con il Manifesto elettorale del marzo 1994 sopra citato. Questo Manifesto chiede che, entro i primi 100 giorni di vita del nuovo Parlamento, si realizzino tre riforme concrete per le regioni.

Una prima riforma, con legge ordinaria, può essere realizzata in materia di finanza regionale. Per affermare i principi della autonomia finanziaria e impositiva delle regioni non è necessario attendere la

(27) Vedilo richiamato sopra in nota 1.

revisione dell'art. 119 della Costituzione. Fin d'ora può infatti essere introdotto un nuovo sistema di finanza regionale fondato su una equilibrata redistribuzione del prelievo fiscale tra Stato e regioni e su un più trasparente meccanismo di riequilibrio solidaristico a favore delle regioni più deboli, secondo le linee delle proposte avanzate nel documento approvato lo scorso 12 maggio dalla Conferenza dei presidenti delle regioni.

Una seconda riforma, che può realizzarsi attraverso semplici modifiche legislative ma soprattutto con coerenti comportamenti politici, riguarda i rapporti tra Stato e regioni. Occorre fare della Conferenza Stato-regioni quella sede autorevole di confronto che era stata immaginata all'inizio della esperienza regionalista, introducendo due piccole, ma significative innovazioni: ai comitati generali, costituiti nell'ambito dello Stato-regioni, vanno assegnate funzioni decisorie sulle politiche settoriali, mentre la Conferenza Stato-regioni, alla presenza del Presidente del consiglio, deve decidere sulle questioni di comune interesse strategico.

La priorità assoluta è tuttavia costituita dalla riforma elettorale delle regioni. Lasciare, per le elezioni regionali del 1995, il sistema elettorale così com'è stato definito dalla legge n. 108 del 1968, basata sul proporzionale, sui collegi provinciali e sul voto plurimo di preferenza, significherebbe mettere le regioni su un binario morto. Avremmo infatti consigli regionali iper-frammentati, privi di maggioranze autorevoli di governo, esposti ad un confronto impari, come vasi di coccio, con poteri locali e nazionali legittimati, a vario titolo, da sistemi maggioritari.

La riforma elettorale delle regioni, coerente con un disegno complessivo di riforma istituzionale, si impone quindi come esigenza prioritaria. Occorre che il prima possibile le forze regionaliste siano messe in grado di conoscere le regole in base alle quali verranno eletti i consigli regionali nel 1995.

Al riguardo le regioni hanno già espresso, attraverso i loro organi di rappresentanza, le opzioni di fondo. Occorre prevedere per le regioni un sistema elettorale peculiare il quale conferisca ai cittadini il potere di scegliere, insieme ai loro rappresentanti nei collegi, anche la maggioranza di governo e la sua *leadership*.

Questa indicazione di fondo può tradursi in diversi meccanismi. L'essenziale è che si realizzino i suoi principi ispiratori.

Tali principi si riassumono nei seguenti termini. Si esprime una netta contrarietà ad introdurre, per le regioni, formule di tipo presidenzialista e seccamente maggioritarie. Ci si pronuncia invece a favore di meccanismi che assicurino, al tempo stesso, una legittimazione diretta delle maggioranze di governo e della loro *leadership*, il superamento della base provinciale di formazione della rappresentanza e la garanzia della rappresentatività e del pluralismo politico.

Quanto alla forma di governo regionale, come per quella nazionale, si esprime una opzione anti-dualista. Occorre infatti distinguere tra le formule presidenzialiste, fondate sulla elezione diretta dei leader a prescindere e separatamente dalla formazione di coerenti maggioranze, e le formule orientate alla legittimazione diretta delle *leadership*, in quanto espressioni di coerenti maggioranze che, sulla base di programmi, si sottopongono al voto. Il presidenzialismo, inteso come sistema di elezione di una persona sganciata da una maggioranza politica, che altrove funziona in senso democratico sia pure con difficoltà crescenti (Stati Uniti, Francia) avrebbe per l'Italia conseguenze deleterie, sul piano degli esiti della governabilità e della manipolazione plebiscitaria delle assemblee elettive. Tanto più apparirebbe rischioso, per l'Italia, immaginare un meccanismo di tipo presidenzialista-dualista per l'elezione dei presidenti delle regioni.

Pronunciarsi per una struttura monistica della formazione della rappresentanza politica e del governo significa dichiararsi favorevoli ai modelli di governo tipo *Westminster* nei quali, con le elezioni, si forma contestualmente la maggioranza parlamentare e la sua *leadership* di governo.

Per le regioni questa opzione può essere tradotta in diversi modi, a seconda di come possa immaginarsi, in concreto, il rapporto tra riforma elettorale e riforma della forma di governo regionale, ora vincolata dall'ultimo comma dell'art. 122 secondo il quale il "presidente e i membri della giunta sono eletti dal consiglio regionale tra i suoi componenti".

In materia la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali aveva proposto, nel documento dell'11 gennaio 1994, una versione

modificata dell'art. 122 Cost. e una sorta di "flessibilizzazione", ad opera della autonomia statutaria delle regioni, del vincolo costituzionale. Secondo tale proposta il sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge dello Stato, approvata "secondo il procedimento fissato per le leggi organiche". La forma di governo resterebbe a sua volta di tipo parlamentare, in quanto il Presidente della Giunta verrebbe sempre eletto dal Consiglio tra i suoi componenti, con l'aggiunta di tre innovazioni dirette a rafforzare i poteri del Presidente: la prima consistente nella previsione secondo cui il Presidente della Giunta "nomina e revoca i componenti della Giunta"; la seconda riguarda l'incompatibilità tra l'ufficio di consigliere regionale e quello di componente della Giunta; la terza attiene alla introduzione dell'istituto della "sfiducia costruttiva".

Detto per inciso, tutte le innovazioni appena richiamate appaiono condivisibili, tranne quella relativa alla incompatibilità tra mandato di consigliere e componente della Giunta. Al riguardo infatti si propone una acritica trasposizione sul piano del governo regionale di quanto di recente previsto dalla l.n. 81 del 1983 per i Consigli comunali e provinciali. Questa assimilazione tra regole delle amministrazioni locali e governo regionale è del tutto impropria.

L'incompatibilità tra ruolo di consigliere e di assessore, nell'ambito comunale e provinciale, ha un senso in rapporto alla separazione tra funzioni di controllo attribuite al Consiglio comunale e funzioni di amministrazione assegnate alla Giunta. Rispetto ad un governo *politico*, e non amministrativo, come quello regionale, l'assimilazione va piuttosto condotta con le regole del governo nazionale. Al livello politico l'incompatibilità tra mandato elettorale ed assunzione di funzioni di governo non può essere accettata nella sua forma radicale. Essa è stata adottata, con vari accorgimenti, ad esempio in Francia, col fine precipuo di introdurre un deterrente alle crisi di governo alimentate dai parlamentari alla ricerca di nuovi ingressi nei ruoli governativi, e ai vizi della dinamica partitica ed endo-partitica. Ma questi mali possono essere risolti con altri più opportuni rimedi, quali i meccanismi di legittimazione diretta delle *leadership* di governo e gli istituti del tipo "sfiducia costruttiva". Salvo restando il potere di scelta del

capo dell'esecutivo sui componenti della squadra di governo, non è opportuno rompere rigidamente il nesso tra legittimazione politica, per via elettorale, ed assunzione di responsabilità di governo, il che lascerebbe intendere che, salvo il Capo dell'esecutivo, per tutti gli altri componenti del governo sarebbe irrilevante, e persino controproducente, il loro formarsi per via politica, ed anzi preferibile una loro matrice puramente "tecnica" o, al limite, funzionariale. Sul punto, invece, resta del tutto attuale e convincente l'insegnamento di Max Weber²⁸. Ciò significa che la soluzione più opportuna, anche per gli esecutivi regionali, come per quello nazionale, consiste nel rendere possibile la scelta di ministri o assessori "esterni", e non nell'esternalizzare, una volta per tutte, i componenti dei governi separando rigidamente funzioni di governo e legittimazione politica.

Ciò detto, l'innovazione più incisiva proposta dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali riguarda l'ipotizzata "flessibilizzazione" della disciplina costituzionale della forma di governo e della regolazione per legge statale del sistema elettorale regionale, dove si prevede che "la regione può adottare una diversa disciplina della forma di governo con disposizioni statutarie approvate con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati al Consiglio regionale e, con la stessa maggioranza, può adottare con legge regionale un sistema di elezione dei consiglieri regionali diverso da quello stabilito dalla legge dello Stato", salvo restando la sottoposizione a *referendum* popolare delle suddette disposizioni statutarie ad iniziativa di un quinto dei consiglieri regionali o un ventesimo degli elettori della regione.

(28) Mi riferisco, in particolare, al passo di *Parlamento e Governo* (1917) in cui Max Weber critica aspramente l'art. 9 della Costituzione del Reich del 16 aprile 1871 secondo il quale "nessuno può essere contemporaneamente membro del Bundestag e del Reichstag", con espressioni su cui è utile rimeditare di fronte ai dilemmi odierni sui rapporti tra politica e tecnica, a seguito della crisi del sistema dei partiti e delle degenerazioni partitocratiche: "non si capisce perché un deputato, che si mostra idoneo a ricoprire un posto guida del Reich, debba essere costretto a sradicarsi politicamente prima di assumerlo ... Dunque in questo modo si 'decapitano' i partiti e si guadagnano per il Governo, invece di utili politici, funzionari amministrativi ... E si coltiva in questo modo la più miserabile forma di sistema delle mance che si possa applicare di fronte ad un parlamento" (M. WEBER, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, in *Parlamento e governo e altri scritti politici*, Torino, Einaudi, 1982, pp. 105-106).

La proposta della Commissione per le riforme istituzionali ipotizza quindi una “derogabilità” da parte delle regioni dalle regole fissate in via generale dallo Stato, vuoi in Costituzione vuoi in legge organica, lasciando qualche margine di incertezza nella individuazione degli spazi effettivi della autonomia statutaria delle regioni, e comunque sottoponendo l’esercizio di tale autonomia a condizioni penetranti (procedimenti di ordine statutario, maggioranza qualificata, sottoposizione a referendum)²⁹.

Il fatto nuovo è ora rappresentato dal disegno di legge costituzionale di modifica dell’art. 122 Cost., presentato dal governo su iniziativa del Ministro per le riforme istituzionali, Francesco Speroni. Il testo di tale disegno di legge, che qui commentiamo nella versione presentata alle regioni in occasione della Conferenza Stato-regioni del 29 giugno 1994, presenta qualche singolarità rispetto ai precedenti annunci a più riprese effettuati dallo stesso Ministro Speroni. Il Ministro aveva infatti dichiarato la sua volontà di presentare un disegno di legge ordinato alla rimozione *totale* del vincolo costituzionale in direzione di una delega *piena ed assoluta* alle regioni a provvedere, con proprie leggi, alla determinazione del sistema elettorale e della forma di governo. Tale assoluta liberalizzazione del vincolo costituzionale poteva far nascere qualche perplessità in ordine al rischio che, al di fuori di ogni principio generale e anche di mero coordinamento, ciascun Consiglio regionale potesse procedere alle più diverse determinazioni, magari a seguito del formarsi di occasionali maggioranze.

Senonché, la versione finale del disegno di legge governativo, uscita da un compromesso tra le diverse “anime” della maggioranza di governo, rovescia, paradossalmente, la situazione. Infatti il disegno di legge rinvia sì ad ogni regione la facoltà di stabilire “con legge approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dai suoi componenti le modalità di elezione del Presidente e di formazione della Giunta, nonché il numero e le modalità di elezione dei consiglieri regionali”, ma al tempo stesso fissa due rilevanti vincoli all’esercizio

(29) Per convincenti osservazioni in tema si veda R. ZACCARIA, *La nuova legge elettorale regionale...*, in *Le proposte delle Regioni per le riforme costituzionali, Materiali*, cit., p. 19 ss.

della autonomia regionale. Il primo, stabilito nel comma di apertura della nuova dizione dell'art. 122 Cost., consiste nella disposizione per cui "il Presidente della regione è eletto a suffragio universale e diretto". Il secondo, fissato in chiusura del secondo comma, dispone che la disciplina dei sistemi elettorali da parte delle singole regioni deve comunque realizzarsi "secondo un sistema uninominale e maggioritario".

Il paradosso consiste nel fatto che, essendo mossi dall'intenzione di attribuire il più largo mandato a legiferare alle regioni, si è finito con l'ipotizzare vincoli alla autonomia regionale ancora più stringenti di quelli fin qui conosciuti: non solo prevedendo, in Costituzione, un carattere "presidenziale" non meglio determinato della forma di governo regionale, ma addirittura costituzionalizzando, solo per le regioni, uno specifico meccanismo elettorale, identificato in un non altrimenti definito "sistema uninominale e maggioritario". Tutto ciò in violazione del principio da sempre consigliato dalla migliore scienza politologica e costituzionalistica per il quale, essendo i sistemi elettorali tecniche "storicamente determinate", essi vanno regolati con legge ordinaria e non fissati rigidamente in Costituzione³⁰. Questo principio fu saggiamente seguito anche dai nostri Costituenti, ed è appena il caso di ricordare che proprio questa scelta ha consentito, dopo più di quaranta anni, di promuovere la riforma elettorale attraverso un movimento referendario.

Il disegno di legge proposto dal governo appare quindi tecnicamente fragile, ancora prima che politicamente discutibile. In ogni caso sarebbe del tutto controproducente che su tale progetto di legge si avviasse una discussione astratta, se non nominalistico-ideologica, dando origine a dispute sicuramente inconcludenti sui nessi tra "federalismo" e "presidenzialismo".

Sul piano dei principi, tale proposta sollecita una essenziale e dirimente osservazione.

Affidare all'autodeterminazione delle regioni la definizione particolare

(30) Per tutti si vedano G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Bari, Laterza, 1985 e M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori Riuniti, 1991.

del sistema elettorale e della forma di governo, entro regole generali stabilite dal Parlamento, è coerente con i principi dell'autogoverno regionale, come le regioni hanno più volte dichiarato. Non è invece coerente con l'autonomia regionale vincolare in Costituzione le regioni a una forma di governo e a un meccanismo elettorale specifico, rinviando ad esse solo la funzione attuativa di regole predeterminate.

In concreto, la proposta del governo si scontra comunque con un problema non eludibile di tempi. Se si vogliono eleggere i Consigli regionali nella primavera del 1995 con nuove regole urge definire il sistema elettorale delle regioni con una legge che entri in vigore al più tardi nel prossimo autunno. Ciò sarebbe compatibile con i tempi necessari per la modifica dell'art. 122 Cost., solo se vi fosse, in materia, un largo e per così dire immediato consenso parlamentare. Il che appare altamente improbabile. Una spia di tale consapevolezza si avverte peraltro nello stesso testo del disegno di legge del governo laddove, al secondo comma, si prevede che "qualora la regione non abbia adottato le disposizioni di cui al precedente comma, si applicano le leggi della Repubblica in materia", come dire che, comunque, una legge ordinaria deve farsi.

Siamo infatti di fronte ad una vera e propria "corsa del gambero". Va scongiurato il rischio di eleggere nel 1995 i Consigli regionali con la vecchia legge del 1968. Dopo tanto parlare di riforma istituzionale, come le forze regionaliste vanno ripetendo da un anno a questa parte³¹, avremmo in tal caso Consigli regionali deboli, frammentati e quindi incapaci di costituirsi come soggetti autorevoli del processo di riforma in senso federalista dello Stato.

Perciò è necessario che la riforma si muova su due piani paralleli tra i quali va stabilita una coerenza virtuale, per quanto diacronica. Da un lato vanno radicate in Parlamento le iniziative di riforma costituzionale.

Dall'altro lato occorre promuovere al più presto una riforma elettorale tale da mettere in grado le regioni di svolgere un ruolo più autorevole fin dalle elezioni regionali del 1995.

(31) Si vedano, in particolare, gli *Atti* dei Convegni promossi dalle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Lazio citati sopra in nota 1.

A questo fine è necessario convenire anzitutto sui principi di fondo del nuovo sistema elettorale delle regioni. Per i consigli regionali vanno in primo luogo escluse le soluzioni estreme. Va superato il sistema proporzionale a base provinciale, che non assicura la governabilità e la formazione di una autentica classe dirigente regionale; così come va escluso un sistema maggioritario puro per collegi uninominali, che rischierebbe di dare vita alla formazione di assurde regioni monocolori le quali finirebbero con il rappresentare la divisione fra le diverse Italie, mentre le regioni servono, al contrario, anzitutto a ricostruire una nuova unità nazionale proiettata verso la integrazione europea. Per le regioni occorre quindi un sistema elettorale peculiare, che assicuri la formazione di maggioranze di governo stabili e la legittimazione diretta del presidente della regione, superando la logica localista delle rappresentanze su base provinciale, e che al tempo stesso garantisca la presenza delle minoranze, in maniera da favorire una normale fisiologia democratica.

Queste esigenze possono essere soddisfatte prevedendo un sistema elettorale articolato nei seguenti termini³². La quota maggioritaria dei

(32) Questa proposta costituisce una ulteriore elaborazione del meccanismo ipotizzato dal Documento su "Riforma regionalista dello Stato e riforma elettorale delle Regioni" approvato dalle Conferenze dei Presidenti dei Consigli e delle Giunte Regionali il 14 ottobre 1993 (per il testo cfr. *Regione e Governo locale*, 1993, n. 4, p. 843 ss.), nel momento in cui, nello scorcio della XI legislatura, era apparso praticabile un intervento di riforma con legge ordinaria prima dello scioglimento del Parlamento. Per lo stato della discussione in quella fase si vedano gli *Atti della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, seduta di venerdì 24 settembre 1993 e seduta di martedì 5 ottobre 1993, nn. 47 e 50, in cui sono riportati gli interventi a seguito dell'esame svolto nella sotto-commissione insediata sui progetti di legge e di riforma del sistema elettorale regionale: cfr., in particolare, la *relazione* e la *replica* di F. MAZZOLA, nonché gli *interventi* di A. Barbera, F. D'Onofrio, L. Elia, L. Guerzoni, S. Mattarella, D. Novelli, C. Salvi. Per un confronto diretto tra regioni ed esponenti parlamentari si vedano gli interventi svolti nella *tavola rotonda*, in *Venti regioni. Un solo Stato*, Roma, 15 ottobre 1993, cfr. p. 111 ss.

Il documento delle regioni sopra citato ha in sostanza rielaborato, con una serie di varianti a partire da un insieme coerente di principi, lo schema a suo tempo proposto, tra gli altri, da A. Barbera fondato sul doppio canale di accesso, attraverso la combinazione tra liste presentate sul collegio unico regionale e collegi uninominali (cfr. A. BARBERA, *Per una rifondazione regionalista dello Stato*, in *Regione e governo locale*, gennaio-febbraio 1991, n. 1, pp. 40-42).

seggi (il 90%) può essere assegnata a collegi uninominali, con collegamento obbligatorio tra candidati nei collegi su scala regionale e tra candidati nei collegi e candidato alla presidenza, con scheda unica, secondo il sistema elettorale del Senato: in questo modo il 75% dei seggi assegnati ai collegi, vale a dire circa il 67% dei seggi complessivi, viene attribuito con il maggioritario, mentre la quota residua (equivalente al 25% dei seggi assegnati ai collegi, e quindi a circa il 23% dei seggi complessivi) è ripartita proporzionalmente con il metodo del Senato. Al tempo stesso si può assegnare una quota di seggi del 10% ad un collegio unico regionale, collegato all'indicazione del

Tale schema, che ha la sua ragione di fondo nella esigenza di combinare rappresentanze territoriali a scala regionale, superando il limite provincialistico che ha profondamente inficiato la dinamica dei Consigli regionali, incontra a mio avviso un ostacolo insormontabile: la lista regionale, lunga o corta che essa sia, propone l'impossibile alternativa tra *lista bloccata*, decisa da partiti e coalizioni e sottratta alla scelta diretta dei cittadini, e ritorno al voto di *preferenza* che, su scala regionale, avrebbe conseguenze semplicemente rovinose. Oltre a tale difficoltà si pone il problema della ambiguità, rispetto alla formazione della squadra di governo, della "qualità" della candidatura su scala territoriale e regionale, che sarebbe superabile solo prevedendo la doppia candidatura sui collegi e sulla lista regionale.

In alternativa il meccanismo qui proposto prevede che *tutte* le candidature, tra loro collegate, siano riferite ai collegi uninominali, salvo quelle dei candidati-presidenti, di modo che gli elettori possano pronunciarsi direttamente su tutti i candidati. Il vantaggio dello schema mi pare consista soprattutto nel soddisfare contemporaneamente sia l'esigenza della governabilità (assicurando alla maggioranza fino a un massimo del 67% dei seggi più il presidente) che quella, cruciale, della garanzia delle minoranze (a cui sarebbe comunque riservato 1/3 dei seggi). In questo modo la garanzia del pluralismo mi sembrerebbe assicurata in maniera più lineare di quanto previsto nella formula, acuta ma troppo sofisticata dei collegi trinominali, proposta da P. CAPOTOSTI, *Vent'anni di esperienza regionalista in Italia*, in *Venti regioni. Un solo Stato*, cit., pp. 29-31, senza bisogno di ricadere nei difetti del proporzionale corretto e della riproposizione della base provinciale di formazione del Consiglio regionale racchiusi nella proposta, ispirata dal sistema elettorale dei Consigli provinciali, formulata invece da P. BARRERA, *Problemi e prospettive di una riforma elettorale regionale*, ibidem, p. 43 ss.

È ovvio che la proposta qui esposta si presta a molteplici varianti, quale la previsione di un doppio turno, sui collegi uninominali, o, preferibilmente, sul candidato-presidente. Resta il problema delle regioni territorialmente più ridotte, per le quali la percentuale del 67% di collegi uninominali sul totale dei seggi si scontra con il problema dei limiti dimensionali degli stessi collegi. Per queste regioni si possono quindi ipotizzare sistemi elettorali differenziati, a partire da una omogeneità di impianti.

Infine è evidente che la legge elettorale di cui qui si parla dovrebbe concepirsi come una sorta di normativa-ponte, in vista di una valorizzazione costituzionale della autonomia statutaria delle regioni in questa materia.

candidato-presidente: questa quota va attribuita come premio di maggioranza, se necessario, al gruppo vincente, eventualmente con doppio turno sul candidato-presidente, ovvero va ripartita proporzionalmente se uno schieramento ha già ottenuto la maggioranza dei seggi in entrambi i casi facendo ricorso ai candidati meglio piazzati nei collegi. Andrebbe anche prevista l'elezione diretta dei candidati-presidenti ammessi al ballottaggio ovvero i cui gruppi collegati avessero superato una determinata soglia di sbarramento. Sistemi differenziati potrebbero essere previsti per le regioni territorialmente più ridotte, dove la tecnica dei collegi uninominali incontra una ovvia difficoltà dimensionale.

In questo modo verrebbe contestualmente realizzata la garanzia della formazione, attraverso il voto, di una maggioranza di governo e di una o più opposizioni. Inoltre, in attesa della riforma dell'art. 122 Cost., si otterrebbe l'effetto di una legittimazione diretta del presidente della regione in analogia, con opportuni adattamenti, con il sistema elettorale dei sindaci. Sui meccanismi attraverso cui soddisfare le esigenze sopra indicate si può discutere. Si dovrebbe tuttavia in primo luogo convenire sui principi di fondo, anche in considerazione della necessità di accelerare al più presto l'avvio della riforma.

Il senso politico di tali proposte va colto in una esigenza fondamentale: occorre che prima delle elezioni regionali del 1995 si dia un segno concreto in direzione della effettiva praticabilità della riforma istituzionale nei termini sopra indicati.

A questo fine è necessario garantire una pre-condizione: la costituzione di forti e autorevoli soggetti politico-istituzionali a livello regionale, capaci di essere protagonisti del processo della riforma anche perché legittimati da un nuovo sistema elettorale. Questo è il primo passo concreto verso una riforma fin qui diffusamente predicata ma per nulla praticata. E ciò per una ragione tanto semplice quanto inconfutabile: non si fanno riforme autonomiste e federaliste per volontà di un centro illuminato, ma perché esistono soggetti interessati a farle camminare nella realtà.

I principali temi della riforma

Umberto Pototschnig

1. Sono almeno dieci anni che parliamo con insistenza di una legge di riforma degli enti territoriali locali. Quest'anno il fatto nuovo e rilevante viene dall'approvazione, in sede referente, da parte della prima commissione «Affari costituzionali» del Senato, di un progetto di legge per questa riforma. Dovremmo esserne lieti, anche perché mai prima d'ora si era arrivati a licenziare in una commissione parlamentare un testo di riforma e a superare, pertanto, tutte le resistenze, le difficoltà che a questa riforma sembrano opporsi. Tuttavia – come è già risultato da alcuni degli interventi precedenti – si coglie una sensazione diffusa di insoddisfazione, proprio per la strada che la riforma sembra avere imboccato, insoddisfazione che è possibile registrare anche tra coloro che più si sono adoperati e hanno lavorato perché questo traguardo venisse raggiunto. Vale la pena di chiedersi il perché di questa insoddisfazione.

A me pare che essa non dipenda tanto da una insufficiente coscienza dell'importanza e del valore del traguardo raggiunto. In realtà, attorno a questo testo si è ottenuto un consenso abbastanza largo che investe questioni numerose e complesse, sulle quali l'esigenza di mediare posizioni politiche, spesso molto divaricate o addirittura antitetiche, ha costituito una battaglia difficile. E si badi che tanto maggiori sono state le difficoltà in quanto si trattava anzitutto di fare una diagnosi sui mali dell'amministrazione locale italiana, che è nel nostro paese, anche per le diversità geografiche, economiche, sociali e politiche, estremamente composita.

Gli aspetti positivi, dunque, del traguardo raggiunto non vanno sicuramente sottovalutati, anzi va tenuto presente quale è stato lo sforzo

compiuto e va messo nel conto anche per lo sviluppo futuro di queste vicende. Tuttavia occorre che ci interroghiamo sul perché di questo disagio, di questa insoddisfazione. La spiegazione è dovuta al fatto che lungo questo faticoso e prolungato cammino si è progressivamente smarrito il senso vero di questa riforma dei poteri locali, cioè si sono annebbiati gli obiettivi che una riforma di questo tipo deve perseguire.

Perché dunque oggi, una nuova legge sugli enti territoriali locali, che tutti non esitano a chiamare di riforma? Certo, quando si pone mano a qualunque riforma, ma specie ad una riforma che attiene ad assetti istituzionali fondamentali, qual è quella che riguarda le autonomie locali, bisogna sapere quali sono gli obiettivi che si vogliono raggiungere, che cosa si vuole cambiare e che cosa di diverso si vuole ottenere. Ovviamente non basta questo, occorre anche dell'altro, occorre la volontà di riformare e la capacità di farlo promuovendo il necessario consenso attorno ai nuovi obiettivi, ma la individuazione di questi obiettivi sta alla base di tutto. Non si può volere responsabilmente una riforma se non si sa a che cosa deve servire, né ci si può illudere di ottenere il consenso convinto attorno ad un progetto che sia privo di obiettivi, o che abbia obiettivi confusi e contraddittori.

2. A queste considerazioni elementari a me pare di dover ritornare, proprio guardando a quelle che sono state le vicende più recenti relative alla riforma delle autonomie. La sensazione che viene dalla lettura del testo approvato dalla prima commissione permanente del Senato è quella che ho detto, una sensazione di disagio, forse perché non è dato di intendere quali sono gli obiettivi di una riforma così costruita e quali le scelte operate al fine di raggiungere quegli obiettivi.

Leggendo il testo, tutto scorre come se il problema fosse solo quello di razionalizzare l'esistente o di ripulire una legislazione precedente obsoleta e sconnessa. Eppure, prima di questo testo, negli anni passati, hanno visto la luce progetti provenienti da diversi partiti politici, nonché altri presentati in Parlamento dallo stesso Governo, prima dal Ministro Rognoni, poi dal Ministro Scalfaro. In questi testi erano presenti anche opzioni diverse. Oggi, leggendo il testo del Senato si ha la sensazione che queste opzioni siano tutte cadute e che lo sforzo maggiore compiuto sia stato proprio quello di rifiutare qualunque

di quelle opzioni, nella falsa illusione che questo basti ad ottenere consenso in una specie di generale abdicazione o rinuncia alle idee, nonché alle posizioni espresse da ciascuna delle parti politiche.

Vero è invece che la riforma non si fa dicendo soltanto dei «no» in nome della preoccupazione di arrivare comunque al risultato. Se è così, a me pare che non sia inutile ripercorrere per un istante le vicende che hanno portato all'elaborazione di questi testi e a porsi in concreto il problema dei contenuti di questa riforma.

Semplificando al massimo, credo che l'inizio di queste vicende può essere fatto risalire al 1975, esattamente dieci anni fa; allora vedeva la luce la legge 382 «per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato», ma in realtà per il completamento dell'ordinamento regionale. Tra gli oggetti della delega al Governo operata da questa legge vi era alla lettera e) dell'art. 1 l'incarico al Governo di emanare le norme necessarie ad attribuire alle province, ai comuni e alle comunità montane, ai sensi dell'art. 118, 1° comma della Costituzione, le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nelle materie elencate dal 117 della Cost. Si affidava altresì al Governo l'incarico di attribuire ai predetti enti locali quelle altre funzioni di interesse locale che valgono a rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni amministrative loro attribuite, a norma della legislazione vigente. Non si parla ancora, nella legge 382, di riforma degli enti territoriali locali, ma di riordino delle funzioni sì, con il quale si sarebbe dovuta realizzare una disposizione transitoria e finale della Costituzione che prevedeva, appunto, una volta istituite le Regioni, il riordinamento delle funzioni a livello locale.

La commissione Giannini, istituita subito dopo per la predisposizione degli schemi di decreti legislativi, affronta il problema, prende atto di una realtà così poco omogenea e così poco affidabile delle amministrazioni da essere indotta in modo reciso a proporre di tralasciare l'attuazione della delega su questo punto e di puntare tutto, invece, sul trasferimento di funzioni alle Regioni, in attesa che i rapporti tra Regioni ed enti locali potessero essere affrontati e risolti in un diverso contesto e sulla base di un diverso provvedimento.

Malgrado questa posizione netta della commissione Giannini, il Governo da una parte, la commissione interparlamentare per le que-

stioni regionali dall'altra, nonché le associazioni tra gli enti locali, in particolare l'A.N.C.I., si dimostrano insoddisfatti di questa soluzione. Si teme che tralasciare l'attuazione della delega per la parte riguardante gli enti locali sia sbilanciare il rapporto fra Regione ed enti locali, dando luogo a un corposo accrescimento di funzioni in capo alle Regioni. Così accade che il decreto 616 del 1977 vede la luce introducendo una consistente attribuzione di funzioni ai comuni, sia pure limitata essenzialmente al settore dei servizi sociali; poco o niente di attribuzione ai comuni si hanno nel settore dello sviluppo economico; niente del tutto in quello della pianificazione territoriale.

3. Contemporaneamente questo decreto ignora, o quasi, le comunità montane, mentre le province rimangono congelate in attesa di qualche cosa che non arriva. Si scrive l'art. 11 di questo decreto immaginando nuove forme di collegamento tra Stato, Regioni ed enti locali per l'attuazione della programmazione, ma in realtà il riferimento anche qui non è né a comuni, né a province, né a comunità montane. Il riferimento è, nell'art. 11, agli enti territoriali locali considerati in modo indifferenziato e senza una delimitazione e definizione del loro diverso ruolo. Diciamo che il decreto 616 ignora, dunque il problema della riforma delle autonomie territoriali minori. Lo ignora come se il problema non esistesse. Solo alla fine di questo decreto, esattamente all'art. 104, là dove si elencano alcune attribuzioni, prima del comune, poi della provincia in tema di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, il legislatore delegato non può fare a meno di dire che questo riparto di funzioni è fatto in attesa di un riordinamento delle funzioni attribuite ai comuni e alle province sulla base delle disposizioni contenute nella legge di riforma degli enti locali territoriali. Sia pure in extremis e senza conseguenze immediate, si ha così il riconoscimento che questa riforma è ormai necessaria e si capisce che in questa riforma si dovrà anzitutto definire il ruolo di comuni e di province.

Il testo approvato dalla commissione del Senato sembrerebbe volersi ricordare di questo invito. Infatti quando, al titolo III e titoli seguenti, affronta i problemi connessi alla individuazione delle funzioni dei comuni, delle province e delle comunità montane, sente il bisogno di indicare «il ruolo» di questi diversi enti territoriali. Così all'art. 8 c'è la definizione del ruolo del comune: «il comune è l'ente territoriale di

base che rappresenta e cura gli interessi della comunità locale»; analogamente all'art. 33 c'è la definizione del ruolo della provincia: «la provincia, ente intermedio tra comune e Regione, cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale».

Chiunque di noi capisce tuttavia che formulazioni di questo tipo lasciano profondamente insoddisfatti, anche perché più che da una formulazione astratta, il ruolo deve risultare dalla disciplina che le funzioni e le strutture previste per ciascun ente locale esprimono. Quindi il vero problema, proprio per arrivare poi ad una chiarificazione attorno al ruolo dei comuni e delle province, è quello della individuazione delle loro funzioni.

Ma, proprio su questo terreno il progetto di riforma presenta, a mio avviso, carenze particolarmente gravi, non solo per tutta una serie di imprecisioni o affermazioni troppo disinvolute che questo testo contiene (sebbene un maggior rigore nella formulazione di queste norme avrebbe, forse, evitato i rischi di interpretazioni inaccettabili).

4. Le carenze sono gravi soprattutto perché nel dire quali sono le funzioni del comune e della provincia non ci si preoccupa affatto di chiarire al tempo stesso i rapporti di questi diversi livelli di amministrazione locale tra di loro e nei rapporti con la Regione. Per quanto riguarda il comune, in particolare, l'art. 9 del progetto di riforma usa una formulazione che riprende dal D.P.R. 616 la elencazione dei settori organici (servizi sociali, assetto ed utilizzazione del territorio, sviluppo economico), ma insieme contraddice queste formulazioni perché viene sostanzialmente a dire che spettano ai comuni le medesime funzioni amministrative che il D.P.R. 616 ha detto spettare alla Regione.

Non si può fingere di ignorare che in questo modo si crea una sovrapposizione. Bisogna decidere se le funzioni amministrative in questi settori organici spettano alla Regione o spettano ai comuni, certo non possono spettare agli uni e agli altri insieme, a meno che non si faccia una ripartizione e non si chiarisca che cosa nei settori organici compete alla Regione, o invece, ai comuni, alle province e alle comunità montane.

Esempio: l'art. 10 dispone che «nel settore organico dei servizi sociali spettano in particolare al comune le funzioni concernenti la preven-

zione e l'assistenza sanitaria». Eppure sappiamo che per tali funzioni è impegnata, ai sensi del decreto 616 e poi dalla legge di riforma (la 833 del '78), la Regione; allora, se vogliamo, identificare il ruolo del comune nell'ambito di questo settore che è la prevenzione e l'assistenza sanitaria, dovremo dire che spettano ai comuni non le funzioni in materia di prevenzione e assistenza sanitaria, ma quelle concernenti l'organizzazione e l'erogazione dei servizi in materia. Soltanto attraverso la specificazione delle funzioni che vengono svolte nell'ambito di quella materia si arriverà alla definizione del ruolo dei comuni. Così quando nello stesso art. 10 si dice che spettano ai comuni «i compiti in materia di istruzione fissati da leggi dello Stato» non si dice ancora nulla, non si fa che rinviare ad una successiva legge dello Stato la quale potrebbe attribuire ai comuni anche la gestione delle scuole o, invece, attribuire ai comuni soltanto le funzioni di assistenza scolastica. Anche qui bisogna fare uno sforzo di ulteriore fantasia e fare delle scelte: una ipotesi è quella di conservare allo Stato la titolarità della funzione della pubblica istruzione, ma di aprire ai comuni la possibilità di svolgere attività educative, integrative, formative rispetto a quelle previste dall'ordinamento scolastico di competenza dello Stato.

Altro esempio: nel settore organico dell'assetto e della utilizzazione del territorio l'art. 11 affida al comune le funzioni concernenti la pianificazione urbanistica del territorio comunale. Si può essere d'accordo su questa attribuzione che del resto riflette un ordinamento già in atto (sono i comuni che fanno i piani regolatori generali). Ma non si può ignorare che la pianificazione territoriale non si fa ormai più soltanto a livello di territorio comunale e quindi andrà attribuita sì ai comuni la funzione della pianificazione urbanistica nel territorio comunale, ma si dovrà aggiungere che questa andrà esercitata nell'ambito dei piani regionali o provinciali, se anche alla provincia si vogliono conferire funzioni in materia di pianificazione territoriale.

Da ultimo penso all'attribuzione che l'art. 12 del progetto di riforma fa ai comuni nel settore organico dello sviluppo economico di tutte le funzioni concernenti «la promozione delle attività agricole e forestali, industriali, artigianali, commerciali e turistiche». Qui siamo al limite della fantascienza, anche se non si può escludere del tutto che anche ai comuni o ai comuni medio-grandi possa essere riconosciuta una

qualche funzione amministrativa in quest'ambito. Ma la necessità di un chiarimento esiste se vogliamo che il comune arrivi anche in queste materie alla determinazione del proprio ruolo, nei confronti dei restanti livelli di amministrazione locale e regionale.

Ancora: si attribuisce la tutela del consumatore ai comuni. Eppure si sa che essa si fa con misure che abbracciano un ventaglio di settori che certamente non sono in grado di essere governati dal comune.

Pure attorno al comune che è l'ente territoriale di base, il progetto di riforma risulta deludente.

5. Le difficoltà non sono meno gravi nella definizione che il progetto dà delle attribuzioni della provincia, anche se qui il taglio seguito dal progetto è diverso: si dà anzitutto grande risalto alle funzioni di programmazione. Se tuttavia si scorre in dettaglio l'art. 34 si vede che l'ambito di definizione dei compiti di programmazione, rimane del tutto indefinito. In effetti la programmazione è un metodo, non è una materia, quindi non si può dire che alla provincia spettano le funzioni in materia di programmazione, bisogna dire che cosa la provincia è in grado e deve programmare.

Anche le procedure, per quanto attiene all'approvazione di questi piani della provincia, rimangono abbastanza indefinite. Ciò che poi crea particolarmente allarme è quella disposizione del comma 8 dell'art. 34 in cui sembra che ci si voglia liberare di ogni problema dicendo che: «gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, tengono conto dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento». Cosa vuol dire conto? Ora se si vuole conservare la provincia, se si vuole caratterizzarla per compiti di programmazione, occorre anche stabilire in quale rapporto le decisioni di programmazione della provincia stanno con le competenze, le attribuzioni di ogni altra amministrazione che opera nello stesso territorio.

È poi singolare, nella definizione dei compiti della provincia, il totale abbandono del criterio del riparto per settori organici. Mentre le funzioni del comune sono individuate attraverso raggruppamenti che riconducono ai settori organici del d.P.R. n. 616, per le funzioni della provincia questo non avviene. Manca soprattutto qualunque elemento di elasticità per lo spostamento delle funzioni amministrative tra il

primo e il secondo livello. Questo è un punto su cui in passato altri progetti di riforma avevano insistito particolarmente; non c'è traccia in questo testo se non in una misura del tutto irrilevante.

6. Ma vengo ora al problema delle forme associative tra i comuni o tra gli enti locali in generale. Le poche norme in tema di forme associative che si rinvergono in questo testo non aiutano assolutamente a capire qual è il senso della riforma. Queste norme avevano trovato nei testi precedenti uno svolgimento piuttosto ampio, di fronte alla preoccupazione evidente di non arrivare ad una fusione coattiva dei piccoli comuni, ma al tempo stesso di permettere ai piccoli comuni di trovare modi e forme per gestire in modo efficiente e produttivo i diversi servizi di fronte a questa ricchezza di soluzioni; l'attuale progetto si limita a dire che i comuni, se vogliono, fanno delle convenzioni tra di loro (e forse non occorre che ci sia una legge che lo dica) e in secondo luogo che i comuni, quando vogliono e se vogliono, possono costituire tra di loro delle associazioni e che solo la legge dello Stato può arrivare alla costituzione di associazioni obbligatorie tra i comuni.

Io non so come interpretare queste norme che mi pare non contengano cose molto diverse da quelle già contenute nella legge comunale e provinciale. Mi pare di capire che l'unico obiettivo, l'unica scelta operata da queste norme sia quella di aver voluto far risultare, senza dirlo in modo esplicito, che non spetta alle Regioni costituire forme associative obbligatorie tra i comuni; i comuni e le loro forme associative non sono alla mercé della Regione, ma sono garantiti dalla legge dello Stato.

A me pare che così non si fa nessuna riforma, perché si rinuncia a priori a qualunque disegno di riorganizzazione sul territorio dell'esercizio delle funzioni amministrative; sono anche d'accordo che forme associative obbligatorie, estese alla totalità dei comuni italiani e che coprano l'intero territorio della Repubblica, debbano essere previste con legge dello Stato: sono i cosiddetti consorzi obbligatori, tipo USSL o quali esistevano nel vecchio ordinamento (i consorzi provinciali antitubercolari in cui tutti i comuni sono coattivamente riuniti in consorzi a livello provinciale). Non vedo perché non possa essere prevista la possibilità di mantenere, in forma moderna e previa la dovuta

consultazione dei comuni interessati, quelli che il vecchio ordinamento chiamava i consorzi (non obbligatori ma) coattivi, là dove per la gestione di singoli servizi o determinate opere pubbliche si rende opportuna la gestione congiunta da parte di più comuni. Ciò che si dovrà evidentemente evitare è che queste decisioni vengano prese in una sede non responsabile. Chi decide sulla costituzione o meno di queste forme coattive di associazione, di cooperazione intercomunale? ancora il Prefetto anche nelle materie di competenza regionale? La competenza prefettizia aveva un senso quando era il Prefetto che faceva il controllo di legittimità sugli atti del comune e attraverso questo accertava l'inadeguatezza di questi comuni a gestire separatamente questo servizio e l'opportunità della gestione congiunta.

Oggi queste attribuzioni del Prefetto non ci sono più e quindi non riesco a capire come si possa seriamente contestare che nell'ambito quanto meno delle materie di competenza regionale (ma sono gran parte delle funzioni del comune) la costituzione di consorzi coattivi deve avvenire con provvedimento della Regione; o la Regione è quell'ente di governo, di programmazione sul territorio che si auspica da sempre o non lo è. Ma se lo è, dobbiamo evidentemente riconoscerle le funzioni conseguenti. Ora su questo problema delle forme associative a me pare che il progetto di riforma approvato dalla commissione del Senato non solo non vada avanti ma addirittura torni indietro perché non consente quello che oggi, sia pure malamente, è invece possibile.

7. C'è il grosso problema delle aree metropolitane: anche su questo punto che è uno dei più difficili della riforma, il testo del Senato è deludente; ma gli si devono concedere le attenuanti, perché mancando delle scelte a monte per quanto attiene all'insieme dell'assetto dell'amministrazione locale, non era ragionevole prevedere che poi si trovassero delle soluzioni appaganti per quanto attiene a questo problema complicato delle aree metropolitane.

L'unico merito che va francamente riconosciuto al testo della commissione è di aver preso atto che il problema esiste e che quindi la tradizionale uniformità di ordinamento dei comuni e delle province che sotto ogni altro profilo viene sostanzialmente mantenuta, invece per le aree metropolitane si apre a soluzioni differenziate.

Le soluzioni adottate non sono convincenti, anzi sono elusive dei veri problemi che queste aree pongono all'amministrazione locale. Basti dire che si prevedono aree metropolitane, delimitate con provvedimento della Regione, quando alla Regione si nega invece la possibilità di fare le forme associative – anche qui c'è una contraddizione.

Queste aree metropolitane delimitate con provvedimento della Regione possono anche non comportare la istituzione di una autorità metropolitana. L'unico effetto obbligato derivante dall'individuazione di aree metropolitane è la costituzione all'interno del comune capoluogo dell'area delle cosiddette municipalità, cioè quelle forme di decentramento chiamate a svolgere su base decentrata le funzioni del comune, sul modello della legge sulle circoscrizioni amministrative, la l. n. 278 del 1976.

Un'autorità metropolitana, secondo questo testo, si costituisce soltanto nelle cosiddette province metropolitane e cioè quando, in sede di ridefinizione delle circoscrizioni provinciali, la Regione dovesse proporre la istituzione di una area metropolitana coincidente con l'area della provincia; a questa provincia metropolitana vengono riconosciute le stesse funzioni delle restanti province ed in più qualche altra, quando gli interventi programmati riguardassero vaste zone intercomunali.

A me pare che in questo modo non si risolvano i problemi veri dell'area metropolitana che sono non solo problemi di equilibrio tra il comune capoluogo e il comune della fascia contermina, ma anche problemi di rapporto tra questi comuni, la provincia e le province limitrofe. Ecco perché andrebbe forse coltivata in quest'ambito una ipotesi diversa, volta a dare un ordinamento differenziato a seconda delle diverse aree metropolitane, considerato che queste non hanno problemi coincidenti fra di loro. Allora, ecco l'ipotesi che anche in altre sedi si va avanzando – tenendo conto altresì di esperienze straniere – e cioè che la legge dello Stato definisca i requisiti per la costituzione di aree metropolitane, stabilisca che in ciascuna di queste aree si costituisce un'autorità metropolitana, identifichi le funzioni che necessariamente devono spettare a questa autorità metropolitana e infine prospetti modelli alternativi di autorità metropolitana immaginando come autorità metropolitana la provincia oppure, in alter-

nativa, un consorzio o forma associativa tra i comuni, o una forma associativa tra comuni e provincia, o addirittura una autorità *ad hoc* che sostituisce sia la provincia che il comune.

Nell'ambito di queste grandi alternative poste dalla legge dello Stato, toccherebbe poi alla legge regionale delimitare le singole aree metropolitane, scegliere il modello organizzativo che in quell'area metropolitana va adottato e specificare le modalità di esercizio delle funzioni spettanti a questa autorità metropolitana e i raccordi tra queste funzioni e quelle proprie dei comuni e degli altri enti locali.

8. Uno dei temi importanti sui quali sembra logico attendersi dal progetto di riforma qualche spunto innovatore è costituito dall'organizzazione di governo degli enti territoriali locali. Come si esprime sul piano dell'organizzazione, della struttura, il governo del comune e della provincia?

Deve continuare ad esprimersi com'è attualmente, attraverso i tre organi fondamentali: consiglio, giunta, sindaco o presidente? E questo modello organizzativo deve essere di applicazione generale e indifferenziata per tutti i comuni, per tutte le province ed eventualmente anche per le forme associative che tra questi livelli si dovessero costituire?

L'interrogativo non consente risposte facili ed affrettate, mentre il progetto di riforma della commissione senatoriale accoglie senz'altro la prima ipotesi, prevedendo che tutti i comuni e tutte le province abbiano necessariamente, come propri organi fondamentali, il consiglio, la giunta, il presidente o il sindaco.

Questa uniformità assoluta di apparato organizzativo, per quanto attiene al governo locale, merita di essere in qualche misura ripensata. È vero che qui anche i progetti più remoti si erano espressi molto cautamente e la tesi prevalsa era stata, fin d'allora, quella di non toccare questo assetto elementare dell'ente locale, per il timore di alterare i rapporti tra assetto istituzionale e sistema politico. Probabilmente oggi questa preoccupazione è avvertita meno perché l'evoluzione dello stesso sistema politico ha evidenziato anche bisogni diversi; le proposte ricorrenti per l'elezione diretta del sindaco, che non sembrano aver trovato sinora un'eco nelle sedi ufficiali per la riforma dei poteri locali, sono un segno tangibile di questo ripensamento.

Accanto ad un bisogno di correggere alcune degenerazioni che nel governo locale derivano da una presenza massiccia dell'organizzazione dei partiti politici, si aggiungono, oggi, anche altre esigenze di riforma di cui è bene tener conto e in particolare quella di rendere più funzionale l'amministrazione, la necessità di adeguare più strettamente l'azione amministrativa locale ai bisogni espressi della collettività interessata.

Tutto questo porta ad immaginare anche soluzioni di governo locale diverse da quelle adottate sinora o uniformemente previste dal progetto del Senato. A questo fine risponde sicuramente l'autonomia statutaria che il progetto, sulla falsa riga di proposte precedenti, riconosce ammettendo che ogni comune, ogni provincia, attraverso il proprio statuto, possa definire in modo diverso la propria organizzazione. Se si va però in concreto a vedere qual è l'ambito di autonomia statutaria che queste norme lasciano si deve concludere che in realtà l'ambito è limitato, al punto che ci si chiede se è giustificato mantenere lo statuto con il rischio, già paventato da molti, che questi statuti non solo diano luogo ad una specie di caos statutario, ma molte volte siano ripetitivi di formule concordate o in sede di partito o in sede di associazioni tra enti locali. Probabilmente il punto di equilibrio sta nell'immaginare che la legge di riforma prospetti alcuni modelli organizzativi diversi, definendo alcuni aspetti di questi modelli, ivi compreso il riparto delle competenze tra i diversi organi a seconda del modello adottato, lasciando che sia poi la fonte statutaria locale a stabilire i rapporti tra i diversi organi, la fiducia, le modalità dell'elezione, della revoca, aspetti dell'organizzazione che non incidono immediatamente sullo svolgimento dell'attività verso l'esterno.

9. Infine non si potrà, in sede di riforma, non affrontare anche il problema del sistema elettorale. Il testo licenziato dalla commissione su questo punto è invece elusivo; sembrerebbe che il sistema elettorale dovesse rimanere inalterato sia per l'elezione degli amministratori del comune e della provincia, sia per gli amministratori dei consigli circoscrizionali; solo nel caso dei municipi (costituiti nei comuni soppressi per fusione) si immagina un sistema maggioritario per liste dove c'è un pro sindaco e due consultori eletti in blocco dal corpo elettorale. Non si può non chiedersi infatti se il sistema proporzionale, che oggi

viene adottato nella quasi totalità degli enti territoriali locali con il metodo delle liste concorrenti, sia un sistema veramente necessario per tutti i livelli di amministrazione locale, o se non siano più rappresentativi sistemi elettorali che comportano un qualche recupero di meccanismi volti a permettere all'elettore la scelta di singoli candidati, così come avviene nell'ambito del sistema maggioritario dei piccoli comuni. L'obiettivo, comunque, dovrebbe essere quello di una migliore governabilità dell'ente locale e a questo fine la soluzione ottimale non deve essere imposta per legge. Può essere invece opportuno che nell'ambito di modelli previsti l'ente locale possa scegliere la propria forma di organizzazione attraverso lo statuto, che potrebbe essere sottoposto ad una ratifica degli elettori per un giudizio di conformità alla volontà della base.

10. Un altro punto su cui sembra lecito attendersi dal progetto di riforma delle risposte più coraggiose è quello della partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, o meglio del collegamento tra cittadini e istituzioni anche al di là della periodica consultazione elettorale. Su questo punto il progetto di riforma detta delle disposizioni molto sfuggenti. Per quanto attiene alla partecipazione popolare vi è soltanto l'art. 27 in cui si prevede che i comuni favoriscano «libere forme associative di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale». C'è da chiedersi se solo attraverso forme associative si debba promuovere questa partecipazione. Vero è che i rapporti tra queste forme associative e il comune vengono rimessi alla definizione di norme regolamentari, ma il regolamento potrebbe anche non essere una fonte idonea a questo scopo. Verosimilmente la fonte dovrebbe essere lo statuto.

Si prevede poi all'art. 28 il referendum sugli atti deliberativi del comune; ma questo referendum è anch'esso soltanto abrogativo e incontra, dunque, tutte le limitazioni che il referendum incontra a livello nazionale secondo la legge dello Stato. Per converso non è previsto il referendum sullo statuto, che invece sembrerebbe opportuno proprio per un raccordo più stretto tra strutture di governo e collettività.

Mancano altre forme di collegamento fra istituzioni locali e cittadini, soprattutto forme di collegamento che riguardino i cittadini nella loro veste di utenti dei servizi pubblici.

Per l'organizzazione di questi servizi il progetto di riforma detta poche norme, ma qui il giudizio non è necessariamente così severo come su altre parti del testo. Dove quelle norme sono a loro volta carenti è invece nell'immaginare forme di consultazione e di verifica periodica dei cittadini utenti rispetto alle modalità di svolgimento del servizio. L'amministrazione locale determina infatti queste modalità avendo riguardo alle proprie esigenze di bilancio oppure dando spazio agli interessi corporativi espressi dai sindacati. Assai meno vi è attenzione per il soddisfacimento dei bisogni espressi dagli utenti. Vi sono presenti nel corpo locale, degli interessi, che qualcuno definisce in modo significativo «deboli», di cui il comune dovrebbe farsi tutore. A questo riguardo è da condividere la tesi di coloro che auspicano non la istituzione in ogni comune, in ogni provincia, di un difensore civico, ma che il difensore civico istituito dalla Regione possa, in base ad una legge dello Stato, conoscere anche degli atti amministrativi degli enti locali.

11. Quanto ai controlli mi limito a dire che anche questo è uno di quei problemi difficili, sul quale il progetto di riforma non offre in realtà risposte soddisfacenti. Razionalizza soltanto l'esistente auspicando una composizione più professionale e imparziale dei comitati di controllo. Per il resto la novità è che il controllo di legittimità viene circoscritto alle sole deliberazioni di necessaria competenza del consiglio comunale o del consiglio provinciale. Il che mi sembra un criterio non del tutto persuasivo, perché altro è dire che certe deliberazioni, per il loro contenuto politico, devono essere necessariamente adottate dall'organo rappresentativo di base, il consiglio, per una verifica politica che solo in quella sede può essere operata; e altro è dire che sono soltanto queste deliberazioni ad aver bisogno di un controllo di legittimità. L'elencazione a questi fini dovrebbe rispondere a criteri diversi. Forse una specializzazione del controllo, in modo da distinguere gli obiettivi politici, quelli di pura legittimità e quelli di coerenza col bilancio e con la programmazione, potrebbe indurre ad immaginare modalità differenziate a seconda dell'oggetto del controllo.

12. Resta da considerare infine se il progetto di riforma costituisca davvero il tentativo di ricondurre gli enti locali minori, i comuni in particolare, all'organizzazione centrale dello Stato saltando il livello

regionale. È forse per cercare di rispondere a questa critica che il progetto di riforma ha un pomposo titolo VIII (composto peraltro di due soli articoli) dove si definiscono i rapporti tra Regione ed enti locali. Lo si fa innanzitutto con la disposizione dell'art. 68 dove è detto che «le leggi statali e regionali assicurano, nel rispetto delle norme costituzionali, l'instaurazione e lo svolgimento di ordinati rapporti di cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la Regione, al fine di realizzare un sistema delle autonomie al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile della nazione».

C'è da chiedersi se scrivere una norma così formulata abbia poi un significato concreto. Il dubbio rimane quando, leggendo l'articolo successivo, l'art. 69, si è tratti a pensare che questa cooperazione dei comuni e delle province con la Regione debba esaurirsi nel riconoscere al presidente della giunta regionale il diritto di partecipare «con diritto di parola alle sedute dei consigli provinciali».

La riforma dei Comuni e delle Province e il difficile rapporto fra Regioni ed enti locali

Valerio Onida

1. Il rapporto tra Regioni ed enti locali è un rapporto complesso e talora difficile, non diversamente, del resto, dal rapporto fra Stato e Regioni. È o può essere difficile per una serie di ragioni: anzitutto, i terreni di elezione su cui operano le Regioni – specie le Regioni ordinarie, dato il tipo di competenze loro attribuite dalla Costituzione –, e cioè i settori organici dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio, e quello dei servizi sociali, nonché in parte anche il settore degli interventi nell'economia più legati al territorio, sono anche i terreni tradizionalmente e naturalmente propri degli enti locali; tanto è vero che, benché la Costituzione lasci aperta la strada all'attribuzione ai Comuni e alle Province – ex art. 128 – di funzioni afferenti a materie non di competenza regionale, di fatto si è assistito sempre più, e giustamente, ad una quasi totale identificazione fra materie di competenza regionale e materie in cui operano gli enti locali, (anagrafe, leva ecc.). Questa tendenziale coincidenza pone in primo piano il problema di una corretta ripartizione di competenze e di un corretto rapporto fra Regioni ed enti locali.

Quando invece (e svolgo qui una prima osservazione e valutazione sul progetto di riforma degli enti locali all'esame del Senato) si definiscono le funzioni dei Comuni e in parte anche quelle delle Province (si pensi alla genericissima formulazione dell'art. 9 e agli elenchi degli artt. 10, 11, e 12; o al modo in cui l'art. 34 definisce il contenuto del piano territoriale di coordinamento provinciale) quasi ignorando o svalutando l'esistenza e il ruolo delle Regioni, e il problema dei raccordi fra Regione ed enti locali, dando quasi l'impressione che si intenda operare una sorta di riscrittura del decreto n. 616 del 1977,

concorrenziale e alternativa rispetto alla formulazione originaria, e tutta incentrata o sbilanciata sul lato degli enti locali; quando ciò accade, dunque, e benché in parte almeno si tratti più di formulazioni normative che di sostanza, non si contribuisce a risolvere positivamente quella problematica del rapporto fra Regione ed enti locali alla quale ho fatto riferimento.

Ma i rapporti fra Regioni ed enti locali sono resi più difficili dal comportamento dello Stato nei confronti del sistema delle autonomie.

Da un lato lo Stato, intervenendo largamente nella disciplina e nella gestione dei settori pur trasferiti – con leggi che di cornice hanno solo il nome e spesso nemmeno questo, perché tendenzialmente occupano tutto lo spazio di una disciplina legislativa, e con misure che riservano significativi spazi di gestione ad organi dell'amministrazione statale –, riduce i margini per una presenza regionale in termini di indirizzo e di programmazione, e spinge inevitabilmente le Regioni a ritagliarsi o conservarsi a loro volta spazi di gestione operativa concorrenziali con quelli propri delle autonomie locali; dall'altro lato lo Stato si è rifiutato e si rifiuta di aderire ad una impostazione di rapporti «a cascata», per cui gli organi centrali hanno come loro interlocutrici le Regioni, e queste gli enti locali, i cui rapporti con lo Stato siano in linea generale «filtrati» dalla Regione.

Al contrario lo Stato – con una tecnica da *«divide et impera»* – mantiene stretti rapporti d'interlocuzione diretta con gli enti locali, sul piano amministrativo e sul piano finanziario. Il Ministero degli Interni non ha rinunciato al suo storico ruolo di amministrazione, di tutela e di governo del sistema degli enti locali: si pensi alla incredibile resistenza alle pur ricorrenti critiche dimostrata dal principio per cui i segretari comunali sono funzionari statali; o alla previsione dell'art. 77 del progetto del Senato, che attraverso l'impugnazione degli atti degli enti locali davanti al T.A.R., affidata al Governo e specificamente al Ministro degli Interni, reintroduce di fatto il Governo centrale nel sistema di controllo sugli enti locali da cui l'art. 130 della Costituzione e l'attuazione delle Regioni lo aveva escluso.

Sempre più frequenti sono i casi in cui, anche a fini di consultazione e di concertazione, le associazioni nazionali degli enti locali (che proprio per il loro carattere nazionale sono inevitabilmente portatrici

di logiche nazionali e uniformanti, piuttosto che delle differenze e particolarità locali) affiancano o sostituiscono le Regioni nell'ambito di organismi centrali o nei rapporti con essi. Su questo terreno, assai più che su quello di battaglie di bandiera pro o contro l'istituto prefettizio, si misura la profondità delle conseguenze che ha avuto la scelta (antica e ormai, a quanto pare, irreversibile) di non accompagnare la regionalizzazione dello Stato con il trasferimento alle Regioni di queste tradizionali strutture periferiche di governo e di controllo sulle autonomie locali.

Vero è probabilmente che anche il modo e il contesto in cui sono nate le Regioni ordinarie, viste essenzialmente come entità di decentramento politico, nuove sedi di gestione politica dei problemi della collettività, ha condotto le Regioni medesime talora a sottovalutare l'importanza e il ruolo delle strutture amministrative, e quindi a lasciare anche involontariamente che su questo versante il ruolo principale continuasse ad essere quello dello Stato.

Si pensi solo a ciò che avrebbe potuto significare impostare il sistema di controllo sugli atti degli enti locali su organi regionali, bensì secondo la previsione dell'art. 130, ma operanti sulla base delle intere strutture amministrative delle prefetture che già svolgevano questi compiti nel precedente ordinamento. Sta comunque di fatto che, strette fra un legislatore statale invadente, un'amministrazione statale che non rinuncia a diretti rapporti con gli enti locali, e dall'altra parte un sistema delle autonomie che guarda con una certa diffidenza i nuovi enti visti come nuovi possibili «padroni» più vicini, le Regioni tendono ad apparire nel dibattito e nel processo di riforma delle autonomie locali, una sorta di «terzo incomodo» anziché come un interlocutore fondamentale.

2. Questo, che è un dato di esperienza largamente diffuso e frequentemente constatato, non è però una sorta di destino ineluttabile, e nemmeno una conseguenza necessaria dei principi costituzionali che hanno riguardo al sistema delle autonomie.

È ben vero che alcuni elementi di separatezza fra Regioni ed enti locali, alcuni elementi – potremmo dire – di diffidenza nei confronti del ruolo dell'ente Regione nell'intero sistema delle autonomie, sono presenti nello stesso testo costituzionale.

Così le norme (artt. 118 e 128) che prevedono la diretta attribuzione di funzioni agli enti locali con legge dello Stato; l'art. 130, che stabilisce una riserva di legge statale in tema di composizione dell'organo di controllo; e soprattutto la mancata inclusione dell'ordinamento degli enti locali e delle circoscrizioni provinciali fra le materie di competenza regionale (lacuna che ora la nota proposta di revisione del titolo V della Costituzione, avanzata dalle Regioni¹, tende a recuperare).

Questo è, com'è noto, uno dei punti su cui l'ordinamento delle Regioni speciali si differenzia maggiormente da quello delle Regioni ordinarie. Infatti quattro su cinque statuti speciali attribuiscono alla Regione, in modo e in forme diverse, competenze in questo campo. La quinta Regione speciale è la Valle d'Aosta, dove il sistema delle autonomie locali è semplificato della Provincia, le cui funzioni sono state interamente assorbite dalla Regione; e oggi del resto vengono avanzate proposte per attribuire anche alla Valle d'Aosta competenze in tema di ordinamento dei Comuni².

Questa differenza fra Regioni speciali e Regioni ordinarie è più significativa, per certi versi, anche di quella derivante dalla attribuzione alle prime di competenze legislative esclusive, dato il pratico avvicinamento che si è verificato quanto a limiti, fra i diversi tipi di potestà legislativa. Ma è anche una differenza che difficilmente può giustificarsi in base alle specifiche motivazioni della specialità di queste Regioni. In realtà per questo aspetto gli statuti speciali riflettono non tanto un profilo di specialità, quanto una visione del regionalismo e dell'assetto regionale dello Stato, più ricca e coerente di quella passata nel testo della Costituzione, forse anche perché si tratta delle zone in cui l'istituzione della Regione è stata più nettamente oggetto di una richiesta dal basso, da parte di quella collettività di cui gli enti locali erano già la più immediata espressione; mentre altrove, e giungendo molto più tardi, la Regione può essere stata vissuta, in parte, come una sovrapposizione non richiesta.

(1) La proposta di revisione costituzionale è stata formalmente avanzata da vari consigli regionali.

(2) Cfr. la proposta di legge costituzionale avanzata dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta.

In ogni caso è la visione passata negli statuti speciali, e non quella affiorata nella Costituzione, che esprime con più coerenza il senso della trasformazione dello Stato in senso regionale (non a caso accompagnata, in quelle Regioni, anche da una più estesa scomparsa degli apparati periferici dello Stato).

Se ne ha la conferma se si guarda ad altri ordinamenti di paesi europei caratterizzati da processi di regionalizzazione in senso ampio. Non solo negli ordinamenti federali sono di solito gli Stati membri che hanno competenza in materia di enti locali, ma anche in ordinamenti di Stati unitari ma regionali.

Così in Spagna, la cui regionalizzazione, pur più giovane della nostra, ha raggiunto un livello più elevato, (spiegabile probabilmente soprattutto per la forza della cultura e delle aspirazioni autonomistiche di alcune grandi Regioni di quel paese), l'art. 5 della recente legge sulle basi dell'ordinamento locale³, delinea un sistema di fonti normative di disciplina dell'ordinamento locale largamente fondato sulle leggi delle «comunità autonome» (Regioni), oltre che sugli atti di autonomia degli stessi enti locali, sia per quanto riguarda gli organi, l'organizzazione amministrativa e del personale, i procedimenti, i beni, sia per quanto riguarda la disciplina sostanziale delle funzioni (secondo il riparto costituzionale di competenza fra Stato e Regioni).

Il fatto che il testo della Costituzione italiana non abbia accolto soluzioni più avanzate non significa però che esso imponga un modello di rigida separatezza fra Regioni ed enti locali, né che esso non consenta letture e applicazioni più consone al ruolo per così dire naturale delle Regioni in ordine all'assetto dei poteri locali.

Infatti sono numerosi nella stessa Costituzione gli elementi che consentono o addirittura impongono stretti collegamenti tra Regioni ed enti locali; dalla competenza regionale in tema di circoscrizioni comunali, alla tendenziale coincidenza, già rilevata e presupposta dall'art. 118, 1° comma della Costituzione, fra materie di competenza regionale e materie in cui operano gli enti locali; al sistema delle deleghe di

(3) La 7/1985 del 2 aprile 1985, «Reguladora de las Bases del Regimen local», in *B.O.E.* num. 80 del 3 aprile 1985.

funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali; al principio per cui i Comuni e Province sono anche circoscrizioni di decentramento regionale; al principio del coordinamento fra finanza regionale e locale.

Una lettura della Costituzione in chiave di separazione netta fra Regione ed enti locali non sarebbe dunque corretta; e una lettura più aperta a ipotesi di collegamento stretto tra Regione ed enti locali non solo non è preclusa, ma per certi versi è suggerita dalla stessa Costituzione.

Non è però questa la lettura finora prevalsa. Valgano in proposito due esempi.

L'art. 128 della Costituzione, secondo cui la legge generale della Repubblica definisce l'ambito dell'autonomia dei Comuni e delle Province e ne determina le funzioni, potrebbe, come ha osservato Francesco Merloni⁴, trovare una lettura secondo cui l'intervento della legge statale dovrebbe limitarsi ai principi generali dell'ordinamento locale e ai principi sulla identificazione delle funzioni degli enti locali, nell'ambito dei quali, almeno nelle materie di competenza regionale, dovrebbe essere la legge regionale ad allocare puntualmente le funzioni. Infatti, si può aggiungere, solo questa impostazione è coerente con l'attribuzione di certe materie alla competenza legislativa delle Regioni. Non è possibile attribuire puntualmente funzioni se non si muove da un assetto legislativo della materia: se questo assetto dipende da leggi regionali, la puntuale identificazione delle funzioni non può che far capo alle leggi regionali. Ma non è questa la lettura prevalente, già nel D.P.R. n. 616 del 1977; e non è la lettura emergente dal progetto del Senato, il quale esclude qualsiasi ruolo delle leggi regionali a questo proposito.

Secondo esempio. È noto come prevalga la tesi che esclude la facoltà per le Regioni di dar vita a forme associative fra enti locali a carattere obbligatorio, anche per lo svolgimento di funzioni rientranti in materie di competenza regionale.

(4) Cfr. F. MERLONI, *Il ruolo dello Stato e delle Regioni nella riforma del sistema degli enti locali*, in *Policentrismo istituzionale e Regioni: distribuzioni dei poteri e forme di raccordo*, a cura di C. DESIDERI (Quaderni per la ricerca dell'Istituto di studi delle Regioni, serie studi n. 1), p. 24.

Ma questa impostazione, a mio avviso, trascura il fatto che la Costituzione (artt. 117 e 133) attribuisce alle Regioni una potestà sulla delimitazione territoriale dei Comuni, e quindi in ordine alla stessa esistenza o identità territoriale dei Comuni, alla loro fusione o viceversa frammentazione. In questa potestà potrebbe rientrare – come il meno rientra nel più – anche la potestà di definire gli ambiti territoriali per l'esercizio, anche in forma associata, delle funzioni comunali sul modello di ciò che prevedono per i servizi assistenziali e sanitari gli artt. 25 e 32 del D.P.R. n. 616 del 1977.

3. Se poi dalla considerazione del testo della Costituzione passiamo all'esame dell'esperienza reale, non si può certo dire che nelle tre legislature regionali ormai trascorse le Regioni si siano attestate, di massima, su una linea che ignorasse o sottovalutasse i rapporti con gli enti locali.

Pur nelle difficoltà derivanti dal quadro normativo statale e dalla prevalenza di interpretazioni «separatistiche», e pur scontando gli effetti di resistenze al decentramento anche da parte degli apparati regionali, si deve dire che di massima le Regioni si sono impegnate sul fronte dei rapporti con gli enti locali, dalle deleghe via via cresciute di numero e importanza, agli alleggerimenti procedurali in materia di pianificazione urbanistica attuativa, anche prima degli interventi legislativi statali in questo senso; alle alterne vicende delle esperienze comprensoriali; alla cospicua destinazione di risorse finanziarie regionali a trasferimenti a favore degli enti locali. A quest'ultimo proposito, cito un solo dato, che credo esprima ciò che mediamente accade almeno in certe realtà regionali: nella Regione Lombardia, nel 1984, su circa 1.600 miliardi di pagamenti, al netto di quelli relativi alla sanità, oltre 750 miliardi, cioè il 50%, sono andati al sistema delle autonomie locali, comprensivo di Comuni, Province, Consorzi, comunità montane e aziende municipalizzate, e circa 290 miliardi, pari al 18%, ai soli Comuni, Province, Consorzi e comunità montane.

Ciò, si badi, in un sistema finanziario come l'attuale in cui lo Stato trasferisce direttamente agli enti locali la grandissima maggioranza delle risorse finanziarie ad essi destinate sia per spesa corrente che per investimenti.

4. Il progetto del Senato si muove, dal canto suo, nel senso di ribadire e anzi accentuare la separatezza fra Regione ed enti locali.

Nessun riconoscimento vi è in esso del ruolo regionale nel riassetto delle funzioni locali, e anzi si riscontra una larga sovrapposizione delle funzioni degli enti locali rispetto alle stesse funzioni regionali di indirizzo e programmazione nelle materie dell'art. 117 (si pensi alla configurazione della pianificazione territoriale provinciale, con contenuti tipici della pianificazione regionale); il disconoscimento di qualsiasi ruolo regionale significativo in ordine alle forme associative fra enti locali (salva in parte l'eccezione tralaticia delle comunità montane); la definitiva liquidazione dell'esperienza comprensoriale; nessun riconoscimento del ruolo delle Regioni nella allocazione delle risorse finanziarie destinate agli enti locali.

Eppure dovrebbe risultare evidente che il riconoscimento di un più significativo ruolo della Regione potrebbe contribuire ad affrontare quelli che sono da sempre aspetti problematici o nodi irrisolti dell'assetto dei poteri locali. Basti considerare due aspetti. In primo luogo, è evidente l'inadeguatezza di un ordinamento uniforme, che non tiene alcun conto delle diversità fra enti della stessa categoria, dovute sia alle dimensioni, sia alle differenti condizioni territoriali e alle differenti tradizioni sociali, culturali, politiche e amministrative.

Una disciplina legislativa statale uniforme non si adegua a tale diversità di situazioni; né è sufficiente l'ampliamento dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali, che opera all'interno dei singoli enti anche di dimensione ridotta.

In secondo luogo, il frazionamento notevole del territorio, la «polverizzazione» dei Comuni, pur rispondendo a radicate esigenze di riconoscimento dell'identità e dell'autonomia delle collettività locali anche minori, rende l'ordinamento comunale inadeguato rispetto alle esigenze di organizzazione di molti servizi ad una scala territoriale sufficiente. Il che si traduce, come numerosi studi hanno ormai ampiamente mostrato⁵, in inefficienze, diseconomie, sottodotazioni di servizi nelle collettività più piccole.

(5) Cfr. ad es., G. POLA, *La sottodotazione dei servizi nei principali Comuni: i costi e le risorse*, in Archivio ISAP, nuova serie n. 2, *Le relazioni centro-periferia*, Milano, 1984, vol. II, p. 1319 ss.

Anche questo fenomeno, peraltro diversamente atteggiato in diverse parti del territorio nazionale, potrebbe ricevere una risposta non da soluzioni uniche imposte dalla legge statale, né dalla sola iniziativa spontanea e non coordinata dei singoli Comuni, ma da articolate politiche regionali di riorganizzazione, che dispongano di strumenti anche istituzionali adeguati.

5. Una linea di riforma legislativa dei poteri locali che faccia proprie queste esigenze di articolazione regionale dovrebbe, in concreto, caratterizzarsi per i seguenti quattro aspetti: un sistema di fonti per la disciplina dell'ordinamento locale più organico e articolato; una definizione regionalmente articolata delle funzioni degli enti locali; più ampi poteri di intervento delle Regioni ai fini del riassetto territoriale degli enti locali; un sistema di finanza locale collegato con quello della finanza regionale.

Sistema delle fonti. Il progetto del Senato non si occupa sistematicamente delle fonti dell'ordinamento locale (a differenza per esempio, di quanto fa la legge spagnola nelle disposizioni già ricordate).

La legge statale dovrebbe essere davvero una legge di principi, destinata ad essere attuata, anche in maniera differenziata, attraverso leggi regionali, statuti e regolamenti locali. In particolare la legge regionale dovrebbe essere lo strumento di raccordo fra la disciplina di base e di quadro, e le discipline settoriali afferenti alle materie di competenza regionale, che come si è detto coincidono tendenzialmente con le materie in cui operano gli enti locali.

Né si obietti che il riconoscimento di una potestà legislativa regionale in materia postulerebbe una revisione costituzionale; infatti c'è la clausola generale dell'art. 117 u.c., che consente al legislatore statale di aprire nuovi spazi alle leggi regionali, come del resto è accaduto, proprio in tema di enti locali, ad esempio con la legislazione sulle comunità montane.

Le leggi delle Regioni in questa materia potrebbero rappresentare anche lo strumento per un coinvolgimento più diretto degli stessi enti locali nella definizione della disciplina che li riguarda, essendo realizzabili e auspicabili a livello regionale forme di consultazione obbligatoria e di ricerca di consenso locale, non realizzabili a livello di legge statale.

In secondo luogo, alle Regioni dovrebbe spettare, con riguardo alle materie di loro competenza, la puntuale definizione e allocazione delle funzioni ai vari livelli del sistema dei poteri locali, nell'ambito della generale individuazione, fatta dalla legge statale, dei compiti delle varie categorie di enti. E ciò in particolare quando vi siano problemi di riallocazione di funzioni in deroga al modello comune di riparto, come ad esempio nelle aree metropolitane.

Terza questione, il riassetto territoriale. Su questo punto cruciale l'intervento della Regione è determinante (e del resto talora lo ha riconosciuto anche il legislatore statale, come quando ha affidato alle Regioni la delimitazione delle aree omogenee in cui si costituiscono le comunità montane, o delle zone in cui operano le unità sanitarie locali). L'impiego di vari strumenti di cooperazione e di associazione fra Comuni – dalle convenzioni alle forme associative più impegnative – non può avvenire senza un quadro territoriale di riferimento, né può essere lasciato alla sola iniziativa spontanea ed eventuale dei Comuni.

In particolare, per i Comuni di dimensioni minime, il cui mantenimento può peraltro rispondere a giuste esigenze di autonomia delle piccole collettività, dovrebbero realizzarsi processi guidati di riorganizzazione dei servizi in ambiti adeguati, usufruendo volta a volta, e anche in alternativa fra loro, dei vari possibili strumenti, dall'affidamento dei servizi ad altro Comune, a forme associative più strette, come le Unioni che assumono la generalità dei compiti di erogazione di servizi o vaste categorie di essi.

Analogamente, per la creazione nelle aree metropolitane di autorità di governo locale titolari delle «funzioni metropolitane», non ha senso imporre una soluzione legislativa uniforme, valida per Milano e Roma, per Torino e Napoli, e che non può tener conto delle differenze oggettive esistenti, ad esempio, fra un'area caratterizzata da un Comune maggiore circondato da altri Comuni di importante dimensione demografica, e un'area invece caratterizzata dalla assoluta preponderanza del Comune maggiore.

Ricorrere a soluzioni ragionevolmente definite nell'ambito del quadro nazionale significherebbe, anche qui, rispondere alle differenziate esigenze e alle caratteristiche delle varie aree.

Da ultimo, il riassetto finanziario. L'allocazione delle risorse finanziarie che non siano attribuite agli enti locali in base a predeterminati criteri oggettivi (risorse da trasferimenti, soprattutto per investimenti, e disponibilità di credito) dovrebbe passare attraverso la Regione. Infatti si tratta propriamente di attività di programmazione, rientrante a pieno titolo nel ruolo e nei compiti della Regione: in quel ruolo di ente di governo e di programmazione, che, secondo una prospettiva da tempo avanzata e ancor oggi valida, dovrebbe qualificare la fisionomia costituzionale delle Regioni italiane⁶.

(6) Da questo punto di vista non appare convincente il ragionamento che ha condotto la Corte Costituzionale (sentenza 11 ottobre 1983 n. 307 in *Giur. Cost.* 1983, 11126, n. 10 della motivazione in diritto) a considerare legittima l'esclusione delle Regioni da compiti di allocazione delle risorse destinate agli enti locali e derivanti da mutui della Cassa Depositi e Prestiti, sull'assunto che si verserebbe nel campo della funzione statale di esercizio del credito. Quando si tratta – come nella legislazione di questi ultimi anni – della destinazione fra gli enti locali di urgenti masse di credito agevolato, per di più con assunzione parziale o totale da parte dello Stato dell'onere degli interessi, in realtà la funzione esercitata è quella di programmazione degli investimenti e delle relative risorse, non la funzione creditizia.

Amministratori locali e riforma della politica

Gianfranco Pasquino

Ai tempi di Max Weber, quando iniziava l'era della politica a partecipazione ampia, la contrapposizione fra chi viveva *di* politica e chi viveva *per* la politica poteva forse essere molto netta. Certo, nella distinzione weberiana è presente una forte componente «di valore», quasi un'esortazione: ad interessarsi di politica, a farla attivamente, ma non a trasformarla in un vero e proprio mestiere, in una professione. Ed è giusto e opportuno che il teorico della burocratizzazione avvertisse acutamente i problemi che sarebbero derivati dalla presenza di molti, troppi individui che vivessero *di* politica, forse anche perché incapaci di fare altro.

Oggi sappiamo, molte ricerche lo hanno messo in luce, che la politica è diventata davvero per molti uomini (e pochissime donne) una professione, un'occupazione a tempo pieno, esclusiva ed assorbente, che, in molti casi, ha anche impedito l'acquisizione di competenze specifiche. La politica è, per quel settore più o meno ampio di individui che vengono chiamati classe politica o ceto politico, una professione senza professionalità. E oggi sappiamo anche che i professionisti della politica risultano troppo spesso distaccati dalla società, incapaci di confrontarsi con le sue esigenze vecchie e ancor più nuove, in possesso di linguaggi esoterici e di tecniche di «governo» spesso obsolete (ma capaci di durare).

Sappiamo tutto questo, ma non abbiamo saputo trovare i rimedi (al plurale, poiché è dubbio che si possa escogitare una sola soluzione ad un problema di tale complessità). Naturalmente, i problemi della classe politica, della sua rappresentatività, della sua carriera, delle

sue competenze risultano molto diversi da paese a paese, e più gravi in Italia. Infatti, dove manca l'alternanza, la circolazione della classe politica è ridotta e la sua burocratizzazione cresce. Dove i partiti non si sostituiscono periodicamente al governo, i dirigenti dei partiti non debbono abbandonare i loro posti in occasione di sconfitte elettorali. Dove il sistema proporzionale garantisce un po' tutti, la lottizzazione (insita nel codice genetico della proporzionale) salvaguarda le posizioni di un po' tutti gli attori partitici del sistema e dei loro gruppi di riferimento. La classe politica si crea e si mantiene in un circuito relativamente chiuso, poco sensibile alle sfide sociali, estremamente lento nel suo ricambio.

Soprattutto, la classe politica si abitua all'idea di una carriera (anche se può negare in teoria l'esistenza di un percorso politico, lo seguirà in pratica). Anzi, si acconcia alla trafila da seguire, consapevole delle mosse da effettuare e di quelle da evitare. E quindi, diventa ancora meno suscettibile di apporti esterni che rischino di mettere in gioco la carriera e di incrinare le posizioni acquisite. Poi un sistema in cui, come quello italiano, la carriera sia in larga parte condizionata dalle posizioni acquisibili nei partiti, rende la classe politica di selezione, formazione, promozione quasi esclusivamente partitica. Gli effetti si possono sentire anche sul modo di governare. Saranno effetti talvolta positivi: di affidabilità dei partiti nell'attuazione dei programmi e di disciplina degli eletti; talvolta negativi: di rapporti troppo stretti tra partiti e gruppi di pressione e di controllo dei partiti sugli eletti in termini di subordinazione e conformismo di questi ultimi.

Ovvio che neppure a questi problemi si può trovare facile soluzione. Se, però, si ritiene che il modo con cui si forma la classe politica è importante, allora diventa necessario ampliare le possibilità di reclutamento, a partire dai livelli più bassi. Pertanto, in questa prospettiva, certo ampia, è possibile valutare concretamente anche un provvedimento come quello sulle «Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali». Anzi, forse solo in quest'ampia prospettiva è possibile comprenderne la portata e valutarne i limiti.

Nessun dubbio che un sistema relativamente generoso di permessi e aspettative e un livello minimo di indennità possono avere due effetti desiderabili e positivi. In primo luogo, dovrebbero consentire a un

numero più elevato di cittadini, a livello locale, di impegnarsi nella politica, nell'amministrazione. Se è vero, come si afferma da molte parti, che c'è una crisi di impegno politico, che può essere dovuta ad un riflusso nel privato, allora le opportunità di partecipazione che questa legge offre possono contribuire ad innescare un ciclo blandamente dinamico di nuovo impegno politico. In secondo luogo, dovrebbe essere altresì possibile una partecipazione intermittente che non sacrifichi mai appieno il privato e che non sia mai «uscita definitiva» dalla sfera politica.

È difficile che si possa mai davvero andare nella direzione suggerita da Marx della sostituzione del governo degli uomini sugli uomini con l'amministrazione delle cose. Allora la soluzione *second best* consiste nell'aumentare al massimo il numero di persone che possono ricoprire cariche politiche (e quindi nell'accelerare la circolazione degli individui in quelle cariche). Ciò che manca tuttavia, nella legge in esame è un'indicazione forte di incompatibilità a tutti i livelli delle cariche elettive (ma un disegno di legge di questo genere è in discussione alla I Commissione del Senato). E specialmente di garantire a tutti la possibilità concreta di ricoprire quelle cariche con il minimo danno economico e con il massimo di autonomia decisionale.

La legge sulle aspettative, sui permessi e sulle indennità è stata osteggiata da più parti proprio in ragione delle indennità, certo non sontuose ma reali, che prevede. Infatti, non pochi parlamentari hanno rilevato come, da un lato, si trattasse di un finanziamento aggiuntivo ai partiti (soprattutto a quelli maggiori, che hanno più amministratori locali) – preoccupazione, questa, peraltro non molto seria visto che i partiti hanno, sei mesi dopo, comunque trovato il modo di aumentarsi surrettiziamente i fondi statali; dall'altro, come la legge finisse per favorire soprattutto il PCI – preoccupazione anche questa poco seria, ma specialmente faziosa alla luce del fatto che la classe politico-amministrativa comunista è di provenienza sociale inferiore rispetto a quelle degli altri partiti e quindi maggiormente bisognosa di un sostegno finanziario effettivo per il tempo dedicato all'amministrazione in alternativa a occupazioni lucrose. È preoccupazione paradossale poiché se è vero che il PCI ottiene una grossa boccata d'ossigeno da questa legge, al tempo stesso l'eventuale «sudditanza» degli ammini-

stratori locali comunisti alle segreterie provinciali e comunali del loro partito verrebbe quantomeno incrinata e probabilmente ridotta (con beneficio per tutti...).

Il beneficio sarebbe di tutti poiché può innescarsi il classico circolo virtuoso. All'interno del PCI verrebbe a manifestarsi ancora più chiaramente una feconda dialettica fra il cosiddetto partito dei funzionari e il cosiddetto partito degli amministratori. Questi potrebbero spostare più esplicitamente il baricentro della loro azione verso le preferenze degli elettori, dei gruppi, della cittadinanza (con profitto anche per il partito oltre che per il buon governo locale). Anche gli amministratori degli altri partiti allora non potrebbero più consentirsi il lusso di essere ricettivi solo alle pressioni e ai desideri dei loro sponsors. Aumenterebbe il numero di coloro che, finanziariamente sicuri per il periodo del loro mandato, lo interpreterebbero in maniera autonoma e sperabilmente creativa. E tutti insieme, questi amministratori hanno oggi la possibilità di far crescere la democrazia italiana là dove essa affonda le sue radici: nelle amministrazioni locali e nei partiti «periferici».

Le indennità non sono favolose. Questo è probabilmente più un bene che un male. È un male nella misura in cui non attrae individui di classe medio-alta che, a fare della politica locale, finirebbero per rimetterci. Ma, in verità, questa obiezione appare poco fondata. Infatti, individui di classe medio-alta con impieghi professionali autonomi ben retribuiti possono ancora optare per una carriera politica limitata nel tempo (fra l'altro perché non solo non vi ostano impedimenti legislativi, ma anche perché per un medico, un avvocato, un commercialista, un assicuratore, alcune cariche elettive contribuiscono al successo professionale). Dunque, è improbabile che si blocchi il flusso degli «ambiziosi» a livello locale.

Che le indennità siano contenute è, però, soprattutto un bene. Anzi tutto, perché, e qui ritorna Max Weber, non bisogna abituarsi a vivere *di* politica. In secondo luogo, poiché indennità basse costituiscono il prezzo d'ingresso nella politica che deve essere pagato sia dagli ambiziosiche dagli «idealisti». La tensione ideale, l'impegno a migliorare la vita organizzata degli altri e le proprie capacità di progettazione e di gestione valgono molto di più di indennità eccessivamente elevate. Infine, indennità contenute spingono gli attivi in politica, se hanno

successo, ad un andirivieni fra la vita professionale e la vita politica che può arricchire entrambe le esperienze e, naturalmente, le stesse comunità locali.

Le indennità sono a carico delle rispettive amministrazioni locali. Questo è un primo, timido, e forse non del tutto convincente, passo in direzione di un maggiore e migliore controllo dei cittadini sui propri governanti. Infatti, sarebbe stato opportuno stabilire che i singoli enti locali possono decidere, all'interno di una curva di oscillazione, l'ammontare delle indennità da attribuire ai loro componenti. Così i cittadini avrebbero potuto giudicare anche in questa materia. Ma, in assenza di una reale autonomia impositiva, una misura di questo genere è probabilmente prematura. Comunque, gli enti locali (e i loro amministratori) dovrebbero adesso esercitare il massimo delle pressioni affinché nel nuovo ordinamento delle autonomie locali (anch'esso in discussione al Senato) si preveda il massimo di flessibilità nella formazione dei consigli comunali e provinciali, il massimo di decentramento di poteri, la più ampia autonomia impositiva, la più efficace partecipazione dei cittadini al processo di formazione delle, e di controllo sulle decisioni.

Da questo momento, da amministratori locali resi finanziariamente autonomi e «sicuri», ci si attendono immaginazione e audacia, capacità di spezzare quella esiziale rete di rapporti tra affari e politica che ha coinvolto troppi enti locali, volontà di andare al confronto diretto e ravvicinato con i cittadini, di fare vivere l'autonomia nelle scelte quotidiane e nella progettazione del futuro. È diventato possibile vivere *per* la politica proprio perché si può, legittimamente e senza contraddizioni, vivere *di* politica. Purché, naturalmente, lo si faccia per periodi di tempo limitati, consapevolmente e sotto i vincoli della trasparenza e del controllo democratico. Il compito futuro ma attuale dei riformatori risulta quello di creare le condizioni affinché la trasparenza si affermi e il controllo democratico si rafforzi e si eserciti.

Tutto questo si può leggere in filigrana in un provvedimento che riguarda le persone degli amministratori locali, attuali e potenziali? Non solo si può, ma si deve farlo – sempre che si voglia operare per riformare il sistema politico (e partitico) partendo dal basso – che è la vera visione della repubblica delle autonomie.

I progetti di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali

Luciano Vandelli

1. Il problema della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali si pose già all'epoca costituente. Si pensava allora ad un itinerario logico (in seguito adottato in altri paesi) che doveva vedere, a breve distanza dall'approvazione della Costituzione, l'attuazione del sistema regionale e, conseguentemente, dunque nel nuovo quadro – costituito dalla presenza dell'ente regione – una revisione della disciplina sugli enti locali, conformandola alla stregua dei principi autonomistici sanciti dalla Costituzione, e collocandola nel nuovo quadro istituzionale, contrassegnato, appunto, dalla presenza di significativi poteri regionali.

In realtà, nel periodo intercorso tra i primi anni della Repubblica e gli anni Settanta non è mancata una – talora intensa – opera di progettazione; che, tuttavia, fortemente condizionata dal clima di rigido accentramento allora dominante, e d'altronde generalmente rivolta a risolvere singoli, specifici problemi, in termini parziali e disorganici, può ormai essere considerata di interesse marginale rispetto alla elaborazione compiuta nella fase successiva all'attuazione delle regioni ordinarie.

L'avvio di questa fase è collocabile alla metà degli anni Settanta, quando inizia una nuova vicenda del dibattito sulla riforma delle autonomie; vicenda che con estremo schematismo si può suddividere in quattro momenti.

2. A contrassegnare il primo periodo, che prende corpo, appunto, a partire dalla metà degli anni Settanta, è, anzitutto, il processo di

completamento e definizione delle competenze regionali e in parte di quelle locali, realizzato con il d.P.R. 616 del 1977, nonché l'avvio della riforma sanitaria, approvata con la l. 833 del 1978, che – ben al di là della sua natura settoriale – esercita una notevole importanza sulle funzioni, sui compiti e sulle strutture delle amministrazioni locali.

Dall'altro lato, si realizzano (o si sono appena realizzati) i primi interventi regionali sulle strutture locali. Varie regioni (e fra queste l'Emilia-Romagna) istituiscono i comprensori; altre (a partire dalla Toscana) puntano su associazioni intercomunali.

In terzo luogo, e parallelamente a questi eventi, si ha una forte ripresa della progettazione; che ormai parte da un presupposto nuovo, vale a dire da un rifiuto di aggiustamenti parziali, di ritocchi e di integrazioni ad un sistema legislativo ancora costituito essenzialmente da norme risalenti all'epoca fascista (1934), o addirittura all'epoca prefascista (1915), puntando invece ad un ridisegno complessivo dell'ordinamento locale, in un tentativo di approccio globale.

Altro elemento, rilevante in questa fase nel mettere in moto dinamiche di dibattito, è il ruolo svolto dalla cultura giuridico-istituzionale. Sono da ricordare, al proposito, il documento elaborato dalla commissione di studi legislativi istituita dalla Regione Sicilia con l.r. 86 del 1975, ed il progetto definito dal gruppo di studiosi insediato presso l'Università di Pavia; progetto le cui impostazioni sono destinate a svolgere un'influenza notevole nella successiva elaborazione delle forze politiche. E significativamente, i progetti presentati da vari partiti, così come dal Governo, negli anni 1978-'80, ne riprendono, in diversi punti, le formulazioni.

Tra i presupposti sulla base dei quali si imposta il problema della riforma, in questa fase, si colloca, anzitutto, il diffuso rifiuto – confermato dal progetto Pavia – di procedere ad una sostanziale revisione della mappa comunale, basata su accorpamenti dei comuni minori, respingendo le soluzioni nel frattempo adottate da vari paesi.

Un secondo presupposto da cui si parte, è la permanenza di un ente territoriale intermedio tra comune e regione; ente che viene ora configurato come provincia-comprensorio, tendendo ad una sorta di mediazione fra le istanze di mantenimento della provincia – la cui esistenza è, tra l'altro, sancita dalla Costituzione – e i nuovi temi che

sono emersi con il dibattito e la sperimentazione dei comprensori. Alla provincia-comprensorio, costituita mediante elezioni dirette, vengono attribuite alcune funzioni amministrative (di rilievo, particolarmente in materia urbanistica), la gestione di alcuni servizi sovracomunali, ma soprattutto cospicue responsabilità programmatiche.

Ancora, si afferma in questa fase la convinzione dell'esigenza di differenziazione complessiva del sistema giuridico che regola le aree metropolitane, stralciandone la situazione dal complesso di norme che riguardano tutti i comuni indipendentemente dalle loro dimensioni, e superando la tradizione unformatrice che induce il legislatore, pressoché costantemente ad assumere il comune, sia nel definirne gli assetti, sia nel determinarne le funzioni, come forma astratta, riferendosi al tempo stesso (e con regole tendenzialmente identiche) a realtà diversissime quali quelle dei piccoli comuni montani o quelle delle grandi metropoli. Per queste ultime, il progetto pavese – e, con esso, vari tra i progetti presentati in Parlamento – prevede province a regime speciale, cui compete una parte rilevante delle funzioni normalmente spettanti ai comuni.

Alle regioni, in questo quadro, viene riservato un ruolo centrale di indirizzo e programmazione, attraverso l'individuazione di obiettivi, discipline, *standards*, la determinazione di ambiti territoriali, la ripartizione di somme, l'approvazione di programmi; in generale, l'intero disegno di riparto delle funzioni si ispira ad una concezione che, opponendosi ad ogni estraneità e separazione di compiti tra i vari livelli, tende a considerare l'amministrazione locale come un *continuum* che, partendo dai comuni, passa attraverso la provincia e giunge alla regione.

E rilevante, in questo quadro, è il tentativo di superare i limiti dei tradizionali consorzi, affiancando ad essi un'articolata gamma di forme collaborative tra gli enti locali: dalle intese (per l'acquisto di beni o la realizzazione di opere di comune interesse) alle gestioni comuni (per la predisposizione e la gestione unitaria di piani, l'esercizio congiunto di servizi, ecc.) sino alle unioni di comuni (associazioni con personalità giuridica, per l'esercizio congiunto della generalità delle funzioni dei comuni associati).

3. Nella fase di elaborazione e dibattito che si colloca negli anni '78-'79, i progetti presentati al Parlamento evidenziano (al di là delle generiche dichiarazioni di intenti) elementi di divaricazione e di dissenso tutt'altro che marginali: elementi che vanno incentrandosi, in primo luogo, sui temi attinenti al ruolo della provincia, agli assetti da attribuire alle aree metropolitane, alla conformazione dei livelli intercomunali.

A proposito della provincia si possono identificare – in modo schematico – due posizioni contrapposte. Una tendente a configurare la provincia come ente, dotato di propri organi elettivi, titolare di funzioni che sono anche – ma tutt'altro che esclusivamente – di programmazione, non senza significative proiezioni sul piano della gestione concreta dei servizi e l'esercizio di compiti di amministrazione diretta; dall'altro lato, in senso diverso muovevano opzioni che concepivano la provincia come centro intermedio di programmazione e di supporto all'azione esercitata, anzitutto, dai comuni, cui è riservato il ruolo di terminale amministrativo a diretto contatto con i cittadini. Concezione, quest'ultima, nella quale la stessa elettività in via diretta degli organi provinciali può ragionevolmente – così come, in effetti, è avvenuto – essere posta in discussione.

Quanto alla conformazione delle aree metropolitane, sembra ormai affermarsi con diffusa convinzione, in questo periodo, l'esigenza di differenziare le soluzioni istituzionali, per le maggiori zone urbane, da quelle adottate per la generalità degli enti locali; ma se, per alcuni, la caratteristica essenziale di questa differenziazione è da individuarsi in una elevazione di una serie di compiti, normalmente spettanti ai comuni, verso la provincia, ravvisando in questa un punto di riferimento unitario per l'esercizio di funzioni che si sviluppano senza soluzione di continuità sull'intero ambito metropolitano – dai trasporti all'ambiente, dalla programmazione urbanistica alla raccolta ed allo smaltimento dei rifiuti – per altri, invece, il problema consiste essenzialmente nella ricerca di opportune forme di associazione fra i vari comuni che compongono l'area stessa, tra il comune maggiore (che manterrebbe sostanzialmente inalterate le proprie dimensioni) ed i comuni della cintura urbana.

Altro punto che divide le posizioni, particolarmente in questa fase, è

la concezione dei livelli che si collocano tra il comune e la provincia. Ad una progettazione basata sul perseguimento di un'unica associazione, livello robusto di collaborazione tra i comuni, tendenzialmente idoneo a assumere l'esercizio della generalità delle funzioni che i singoli comuni (soprattutto minori) non riescono a svolgere adeguatamente, con una robusta connotazione plurifunzionale (cui qualche impostazione, all'epoca, attribuisce una valenza centrale, in un disegno di nuovo ordinamento delle autonomie), si contrappone chi invece mantiene l'idea che ogni servizio debba essere esercitato negli ambiti territoriali ottimali che gli sono propri, e che possono differenziarsi anche notevolmente da quelli degli altri servizi.

Con queste perplessità e queste diversità di impostazione, questa fase si conclude, alla fine del '79, con il testo elaborato da un comitato ristretto della commissione affari costituzionali del Senato. Le soluzioni che questo adotta sono tutt'altro che lineari ed adeguate; e sollevano – in sede politica così come in sede scientifica – numerose e consistenti critiche, cui si oppongono adesioni ben meno numerose e convinte. Senza particolari resistenze, dunque, questa ipotesi venne rapidamente accantonata.

4. Il periodo tra gli anni '80-'83 è in sostanza un periodo di pausa, in cui alla vivace progettazione della fase precedente sembra succedere una fase di delusa riflessione, interrotta dai robusti richiami del "Rapporto Giannini" sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, e dalle volonterose dichiarazioni contenute nell'ordine del giorno approvato dal Senato il 10 luglio 1980, in seguito alla discussione sul "Rapporto" stesso.

Ed è ancora presso il Senato che il dibattito riprende (novembre 1983), con la presentazione di un nuovo disegno governativo, con l'adozione di un o.d.g. (maggio 1984), e infine con l'elaborazione di un testo da parte della commissione affari costituzionali (marzo 1985).

Si tratta del primo testo di riforma delle autonomie locali varato da una commissione parlamentare; ma le insoddisfazioni e le critiche sono, anche questa volta, marcate. In sede scientifica, così come nell'ambito delle forze politiche e degli organismi che rappresentano le stesse autonomie (conferenza dei presidenti delle regioni, UPI, UNCEM e, pur

con posizioni differenziate, ANCI; che incaricano un gruppo di esperti di elaborare un corpo organico di emendamenti); al punto da indurre – con procedura del tutto singolare – ad un rinvio del testo stesso alla commissione che lo ha formulato, affinché provveda, tenendo conto dei commenti e dei dissensi espressi, ad una nuova stesura. Di questo compito si occupa, nell'ambito della prima commissione del Senato, un comitato ristretto, che completa la propria revisione nel marzo 1987; si tratta, peraltro, di una revisione di incisività molto modesta, destinata, ancora, ad aggregare ben pochi consensi.

5. In questa fase, alcune tendenze si presentano ormai consolidate: a partire da quella al mantenimento ed al rafforzamento della provincia. Le contestazioni radicali sembrano ormai lasciate sullo sfondo; e ormai sempre più diffusamente si ammette che, accanto e nel quadro di un rilevante ruolo di programmazione, la provincia eserciti anche funzioni di amministrazione attiva.

In questo senso, d'altronde, si collocano gli orientamenti desumibili da una serie di interventi diffusi nella legislazione di settore, sia statale che regionale. Sotto questo profilo sembrano lontani gli atteggiamenti prevalsi all'inizio degli anni Settanta, quando le incertezze sulle prospettive della provincia nel nuovo quadro regionale avevano indotto il legislatore ad evitare ogni riferimento alla provincia stessa; o quelli seguiti nel ridisegno delle funzioni regionali e locali culminato con l'emanazione del d.P.R. 616 e con la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, quando la provincia era rimasta sostanzialmente al margine del cospicuo spostamento di attribuzioni ai poteri locali, ricevendo, tutt'al più, qualche compito consultivo, mentre le funzioni di amministrazione attiva ricadevano in misura rilevante su nuovi livelli intercomunali. Negli anni Ottanta, invece, la provincia non è più assente dalla legislazione di settore, che – sia pure in termini del tutto disorganici – ha ripreso a considerare le province come utile punto di riferimento per l'allocazione di funzioni amministrative. Ancor più marcato questo nuovo atteggiamento si presenta nella legislazione regionale. Le regioni, che fino a poco prima avevano cercato di configurare come fondamentali centri di imputazione delle funzioni intermedie comprensori, associazioni, o altre forme di cooperazione

tra comuni, ormai diffusamente fanno riferimento alle province, delegando ad esse funzioni spesso rilevanti, che vanno dalla formazione professionale, alla caccia e pesca, dall'ambiente all'agricoltura.

Per converso, mentre la provincia ha ormai superato il punto più basso della sua parabola, subisce un ridimensionamento evidente il ruolo dei livelli associativi intercomunali.

Le leggi regionali vanno sopprimendo, in varie situazioni, comprensori e forme analoghe; mentre le regioni che avevano puntato su un modello di associazione a competenza tendenzialmente generale (o comunque marcatamente plurifunzionale), ripiegano ormai su associazioni competenti per le sole funzioni sanitarie e, tutt'al più, per quelle di assistenza sociale. Nell'uno e nell'altro caso, sono appunto le province a presentarsi quali principali beneficiarie delle conseguenti redistribuzioni di competenze.

6. Per altro verso, sembra contrassegnare questa fase un sensibile irrobustimento delle tendenze ad estendere le tematiche e le aree del dibattito, contestando alcuni criteri di fondo che ispirano i tradizionali assetti del governo locale; criteri cui, in definitiva, la progettazione sin qui elaborata si era attenuta, senza riflessioni particolarmente approfondite.

Così, diviene vigorosa, in particolare, la polemica nei confronti della mappa comunale esistente. Sempre meno rare divengono le prese di posizione a favore di un incisivo processo di ridisegno delle circoscrizioni, con accorpamenti dei comuni di dimensioni minori, nella convinzione che la revisione delle regole che disciplinano il funzionamento delle autonomie locali non possa non essere connessa ad una prospettiva di riordino territoriale; questo, anzi si configura – secondo alcune impostazioni – quale una imprescindibile premessa per poter immaginare una vera e propria riforma dell'ordinamento.

In termini ancor più significativi, poi, il dibattito si estende ai sistemi elettorali e ai modi di formazione degli organi dei comuni e delle province. Sempre più diffusamente, si identifica nella distanza tra l'espressione della volontà dei cittadini e la composizione delle maggioranze e degli esecutivi, così come nella connessa instabilità di questi ultimi, un elemento centrale e determinante nella crisi del

sistema locale. Dalle proposte di elezione diretta del sindaco, a quelle di estensione del metodo maggioritario attualmente vigente per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, le ipotesi che toccano questi aspetti tendono ad una trasformazione profonda degli assetti politici locali: ricevendo adesioni rilevanti e netti rifiuti.

In terzo luogo, un ampliamento delle prospettive del dibattito, si verifica con una (crescente, anche in questo caso) contestazione del principio di uniformità, in base al quale – secondo una antica tradizione – il legislatore italiano assume come riferimento, sia nel definire gli assetti organizzativi, sia nell'affidare le funzioni, un comune considerato astrattamente, cui si applicano le medesime regole, senza considerarne la realtà effettiva; senza considerare, cioè, le profonde differenze di dimensioni demografiche e territoriali, di risorse tecniche e finanziarie, di numero e di qualificazione dei dipendenti, di condizioni economiche, geografiche, storiche che distanziano le situazioni degli 8.000 comuni italiani. La contestazione di questo principio comporta una prefigurazione di diverse soluzioni, che già cominciano a emergere nel dibattito culturale. Con un dato di rilevante novità: che questa contestazione non punta tanto (o soltanto) ad ipotesi di differenziazione basate sulle diversità di dimensioni, quanto (o anche) ad una adattabilità degli assetti di governo del comune alle concrete esigenze della specifica situazione interessata, così come individuate – nell'ambito delle opzioni consentite dalla legge – dal singolo statuto.

7. L'ultima fase si apre nel 1988, questa volta presso la Camera; ove presentano progetti il Governo (giugno '88) e varie forze politiche (DC, febbraio; PCI-sin. ind., luglio; PRI, dicembre. Altri progetti riguardano singoli aspetti). Ed è la commissione affari costituzionali della Camera a giungere, questa volta (settembre '88), alla elaborazione di un proprio testo. Il quale si basa essenzialmente sul disegno di legge governativo, pur non trascurando di includere qualche proposta di diversa provenienza. Manca, in questo testo, ogni riferimento alle aree metropolitane: tema sul quale, in presenza di ipotesi alquanto distanti, in commissione non si è conseguito alcun risultato idoneo ad aggregare sufficienti consensi.

Quanto al resto, in buona misura il testo della commissione della Camera si presenta, ancora, come un riordino, una razionalizzazione dell'esistente, con alcuni aggiustamenti volti a superare disfunzioni evidenziate dall'esperienza (si pensi, ad esempio, allo spostamento della competenza generale dal consiglio alla giunta, oppure alla delimitazione degli atti sottoposti al controllo del comitato regionale, od anche alla definizione delle competenze legislative delle regioni), recependo – non senza una certa cautela – indicazioni di novità da tempo maturate nel dibattito (si pensi, anzitutto, al riconoscimento dell'autonomia statutaria, contenuta, peraltro, all'interno di uno schema definito dal legislatore in termini alquanto puntuali).

Né mancano aspetti in cui questo testo segna il recupero di istituti tradizionali e, in definitiva, un deciso ritorno al passato. Ciò vale, in primo luogo, per quanto concerne il ruolo del Ministero dell'interno e dei prefetti. Questi compaiono in varie disposizioni: che in parte costituiscono una conferma di poteri già attualmente previsti dal t.u. l. com. prov., implicitamente rivitalizzando interventi sugli enti locali talora caduti sostanzialmente in disuso; in parte rappresentano un recupero di ambiti di influenza che il prefetto aveva avuto in passato e che attualmente sembrava avere perso per sempre. È questo il caso della materia del controllo sugli atti degli enti locali, in nuova forma ripristinato attraverso la previsione di un potere di impugnazione degli atti ritenuti illegittimi; potere che implicitamente restituisce al prefetto quel classico meccanismo di influenza che induce l'amministratore, soprattutto del piccolo comune, a contrattare l'atto in prefettura prima di adottarlo, per avere la garanzia che il prefetto poi non si esprima negativamente. Con evidenti complessità, rispetto al funzionamento del classico sistema ottocentesco, in cui il prefetto costituiva l'unico solido punto di riferimento; ora invece questo meccanismo di sindacato (e la contrattazione con il prefetto che esso implica) verrebbe a duplicare il sistema dei controlli che costituzionalmente spettano alla regione.

Sotto altri profili, si possono segnalare ancora rilevanti carenze nel testo. Tra queste può richiamarsi il modo attraverso il quale si ridefiniscono le funzioni dei poteri locali, in termini del tutto generici, senza alcuna previsione di norme di sviluppo di questi accenni, che sembra-

no prefigurare un nuovo disegno di riparto delle funzioni; un disegno la cui attuazione presupporrebbe (nelle parti in cui si differenzia dagli assetti esistenti) trasferimenti di funzioni dall'uno all'altro livello (ma in tal caso anche dei relativi uffici, del personale, delle risorse finanziarie). Non a caso da più parti si è ipotizzata, per gli aspetti di questo tipo, una delega al Governo.

Inadeguatezze, lacune, cautele dunque non mancano; ma non sono, comunque, tanto le singole inadeguatezze del testo della commissione a condizionare l'andamento del dibattito in aula, quanto il punto di fondo se la nuova definizione della legge sull'ordinamento comunale e provinciale possa prescindere dai problemi attinenti al sistema elettorale o se questi siano da ritenersi indissolubilmente connessi, sì da richiedere una trattazione ed una soluzione contestuale.

8. A contrassegnare, d'altronde, quest'ultimo periodo è una nuova fase di progettazione da parte della cultura giuridico-istituzionale. Due schemi di legge vengono presentati nell'arco di pochi mesi, da parte dell'ISAP di Milano (maggio 1989), da un lato, e di un gruppo di studiosi coordinati da M.S. Giannini (settembre 1989), dall'altro.

Si tratta di proposte di notevole interesse, che – svincolate dalle cautele che contrassegnano le elaborazioni dei partiti, e mosse da prospettive ben distinte – esprimono opzioni assai innovative.

Ad accostare i due progetti – che si connotano entrambi come testi essenziali, contenenti veri e propri principi di base, da sviluppare con decreti delegati e leggi regionali – sono parallele sensibilità nei confronti di alcune questioni, che assumono un rilievo fondamentale: dal riordino territoriale e l'accorpamento dei comuni-polvere al superamento del principio di uniformità ed allo sviluppo di una reale autonomia statutaria, estesa alla scelta tra diverse forme di governo (di stampo presidenziale o consigliare) delineate dal legislatore.

Anche con le prospettive aperte da queste proposte dovrà confrontarsi il lavoro avviato, in aula, alla Camera. Al quale, dunque, non mancano (anche tenendo conto dei progetti presentati su singoli aspetti, a partire da quelli attinenti alla disciplina delle aree metropolitane) punti di riferimento per introdurre miglioramenti sostanziali al testo elaborato dalla commissione affari costituzionali. La maturazione del

dibattito può ormai consentire la definizione di una riforma adeguata alle esigenze; e i tempi possono essere sufficienti, anche se si intende rispettare – come è vivamente auspicabile – l’impegno, espresso in autorevoli sedi, ad approvare il nuovo ordinamento delle autonomie prima delle elezioni amministrative del 1990.

Nota di aggiornamento

Negli ultimi mesi, il lungo processo di elaborazione della riforma ha subito una notevole accelerazione, che ne ha reso possibile una conclusione, se non prima (secondo gli obiettivi proclamati) delle elezioni amministrative del 6-7 maggio 1990, quanto meno a non grande distanza dalla loro celebrazione.

Una simile accelerazione non implica, peraltro, che questa fase si sia svolta in termini di tranquillo consenso: ch , all’opposto, proprio in questi dibattiti hanno avuto modo di esprimersi le divergenze pi  nette. All’esterno del Parlamento, ove – come si   accennato – non mancavano elaborazioni assai distanti e profondamente critiche, cos  come nelle aule parlamentari, ove, durante il dibattito alla Camera, ripetutamente (tre volte, tra la seconda parte del mese di gennaio e l’inizio di febbraio) il Governo poneva la questione di fiducia al fine di evitare l’inserimento di disposizioni che incidessero sul sistema elettorale. Tenuto ai margini della riforma delle autonomie, il tema diveniva comunque centrale, nel dibattito politico: e, mentre si avviava un’iniziativa referendaria che, tra l’altro, coinvolge direttamente il sistema locale (prefigurando un’estensione a tutti i comuni dello scrutinio maggioritario attualmente vigente al di sotto dei 5.000 abitanti), nell’ambito di vari partiti si mettevano a punto proposte di revisione. Il testo approvato (il 9 febbraio) dalla Camera, del resto, lasciava aperte varie perplessit , anche all’interno della maggioranza; e, nonostante la premura, il Senato (che conclude i propri lavori il 21 aprile) non rinuncia ad introdurre modifiche: ad es., eliminando ogni soglia demografica per l’istituzione del difensore civico comunale (prima consentita esclusivamente al di sopra dei 40.000 abitanti); circoscrivendo *referendum* e consultazioni locali “alle materie di esclusiva competenza locale”, e inibendone lo svolgimento in coincidenza con elezioni; ampliando il numero degli assessori (fino a sedici, per i co-

muni superiori a 500.000 abitanti); riaffermando il tradizionale carattere del segretario comunale, quale dipendente dello Stato; abolendo il riferimento a determinate dimensioni demografiche (200.000 abitanti) per l'istituzione di nuove province, e prorogando il termine per i relativi adempimenti a sei mesi dall'entrata in vigore della legge; e, soprattutto, trasferendo alla Presidenza del Consiglio tutte le funzioni in materia di autonomie locali ora attribuite al Ministero dell'interno. Precisamente quest'ultimo punto ha sollevato ancora decise polemiche: determinando lo stesso ministro interessato e il Governo a chiederne la soppressione, nella seconda lettura della Camera, con la conseguente necessità di una seconda lettura anche da parte del Senato. Così, senza innovazioni sconvolgenti, con molte conferme, varie razionalizzazioni, ed anche qualche ritorno all'antico, va concludendosi uno dei processi legislativi più sofferti, discussi, prolungati del periodo repubblicano.

Per molti anni si è dibattuto e progettato, tra ipotesi spesso inascoltate; ora i problemi assumono caratteri diversi, le parole divengono più reali, le opzioni più concrete. Finalmente, viene da dire. Nonostante tutto.

Il cittadino e l'amministrazione pubblica: nuove tendenze del sistema italiano (*)

Guido Corso

Sommario

1. Pubblica amministrazione e principio democratico – 2. Democrazia e investitura popolare di organi amministrativi – 3. Uguaglianza tra cittadino e pubblica amministrazione – 4. Uguaglianza tra cittadini di fronte alla pubblica amministrazione – 5. Uguaglianza e accesso ai pubblici servizi – 6. Cittadino e controllo sui pubblici poteri – 7. Le funzioni del procedimento amministrativo – 8. Amministrazione e accordi – 9. Tutela giurisdizionale.

1. Un discorso sul cittadino e l'amministrazione pubblica può apparire talmente vasto da coincidere con l'intero diritto amministrativo. È vero che questo abbraccia anche una parte – l'organizzazione amministrativa – che sembra interna ad uno dei due termini del rapporto (la pubblica amministrazione) e quindi pare collocarsi al di fuori di quel rapporto.

Ma in quanto forma oggetto di considerazione giuridica – e non, poniamo, da parte della scienza dell'amministrazione o della sociologia dell'amministrazione – anche l'organizzazione amministrativa va guardata tenendo d'occhio il cittadino: del quale l'organizzazione è strumento, per il raggiungimento di fini che sono del cittadino. Sicché il diritto della organizzazione amministrativa abbraccia anche le situazioni giuridiche del cittadino nei riguardi di quest'ultima (diritto, interesse, obbligo, soggezione) e quindi include anche il rapporto tra

Articolo pubblicato in *Regione e governo locale*, 1989, n. 1, pp. 5-21.

(*) Relazione al Convegno su «Stato democratico e diritti dei cittadini» – Riflessioni e confronti sulle esperienze spagnola e italiana – Bologna, 6-7 maggio 1988.

amministrazione e cittadino. Il sistema delle regole giuridiche sulla amministrazione ha il suo risvolto in una disciplina giuridica delle invalidità, conseguenti alla violazione di dette regole: disciplina che è dettata soprattutto in funzione del cittadino e della sua tutela. Valga per tutti l'esempio della competenza, che in una prospettiva di scienza dell'amministrazione, costituisce applicazione di una regola di buona organizzazione (la regola della divisione del lavoro, finalizzata all'efficienza), mentre in una prospettiva giuridica va considerata essenzialmente come una garanzia del cittadino contro i pubblici poteri, la garanzia che la soggezione si mantenga nell'ambito della competenza conferita all'autorità, il cui potere è quindi invalidamente esercitato al di fuori di quella sfera – quali che siano le categorie giuridiche usate nei vari ordinamenti, dall'*ultra vires*, alla carenza di poteri, alla nullità, alla annullabilità, all'illiceità.

Il tema acquista una qualche specificità se inserito nel contesto del convegno, che è dedicato allo Stato democratico.

In che misura e in che direzione il carattere democratico dello Stato influisce sul rapporto tra cittadino e P.A.? E sulla premessa della democraticità dello Stato, del particolare Stato preso in considerazione – nel nostro caso lo Stato italiano – che la ricerca delle nuove tendenze può avere un senso. Ma l'interrogativo formulato ne presuppone un altro.

Il carattere democratico dello Stato influisce sulla pubblica amministrazione (e quindi sul rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione)?

Anche se la risposta positiva ci appare ovvia – e l'interrogativo ha tutta l'aria di un espediente retorico – non può essere ignorato il fatto che la Costituzione italiana, pur occupandosi in diversi articoli di democrazia e di istituzioni democratiche, e di pubblica amministrazione, non mette mai in relazione diretta le due entità. La democrazia è una nota essenziale dell'ordinamento (art. 1), che si esprime in alcuni istituti (come il voto popolare, art. 48) e istituzioni (il parlamento, i consigli regionali etc., artt. 55 ss.,122): ma non viene riferita mai alla pubblica amministrazione, i caratteri della quale (buon andamento e imparzialità, art. 97) sono teoricamente predicabili anche della amministrazione di uno Stato non democratico.

Questa apparente lacuna della Costituzione è in realtà in piena sintonia con la tradizione del pensiero democratico e con la storia della scienza amministrativa. Per quanto singolare possa apparire, chi sfoglia noti manuali di diritto amministrativo oggi in uso, e non solo italiani, non troverà nell'indice la voce «democrazia» o «principio democratico». Nelle oltre ottocento pagine della *Democrazia in America*, Tocqueville dedica solo alcune fuggevoli notazioni alla amministrazione: per dire, sostanzialmente, che essa non esiste in America salvo che nella forma di amministrazione locale, la quale è retta da regole (come il principio elettivo) che in Europa sono considerate proprie degli organismi politici ed ignora altre regole (come il principio di gerarchia) che nel vecchio continente sono ritenute coesenziali alla amministrazione.

Una indicazione sulla tendenziale antinomia fra democrazia e apparati amministrativi è offerta, nel nostro secolo, dalla letteratura, non solo politica, sul totalitarismo. All'interno di questo, la burocrazia costituisce elemento indispensabile per il controllo della vita associata e la soppressione delle libertà democratiche.

I cataloghi dei principi o delle regole, delle istituzioni democratiche, approntati dagli studiosi più noti del fenomeno, in questo dopoguerra – mi riferisco a Sartori, a Dahl, a Pennock, a McPherson, a Bobbio – non contengono quasi alcun cenno della amministrazione.

Per contro si può osservare che se la democrazia non è solo un convegno per il reclutamento dei soggetti investiti del potere di assumere decisioni vincolanti per la collettività, ma è anche, e fondamentalmente, regola tendenziale di ogni forma di associazione, espressione di uno stile di azione e di vita nelle realtà collettive, allora è impensabile che il principio democratico, laddove è riconosciuto come principio fondamentale della Costituzione, si arresti alle soglie della pubblica amministrazione: né è concepibile che il cittadino possa far valere i suoi diritti democratici verso altre istituzioni (il potere legislativo, il governo), ma non verso la pubblica amministrazione.

Muovendo da questo assunto, o da questa ipotesi, si coglieranno allora connessioni tra democrazia e amministrazione che sfuggono ad una lettura superficiale della Costituzione.

Queste connessioni emergono prima di tutto nella concreta esperien-

za dei rapporti tra cittadino e amministrazione, quale è prefigurata dalla legislazione, realizzata nel contatto quotidiano tra le due entità ed elaborata dalla giurisprudenza.

È a partire da questo dato di esperienze che i principi costituzionali acquistano nuova luce.

2. Il principio democratico è indissolubilmente legato alle elezioni, sia come strumento di decisione, sia come strumento di selezione dei rappresentanti abilitati a decidere.

Riferito alla amministrazione, il principio elettivo implica due conseguenze:

- la soggezione della amministrazione non elettiva alla dirigenza politica eletta, direttamente (parlamento, consigli regionali) o indirettamente (governo, giunte regionali) – l'amministrazione come apparato del governo, strumento per la realizzazione dell'indirizzo politico;
- la presenza, accanto alla amministrazione burocratica, di una amministrazione elettiva (a livello regionale e locale).

Questi moduli sono entrambi presenti nella Costituzione: che, sotto il secondo dei due profili, ribalta la situazione creata dal fascismo ripristinando l'amministrazione locale elettiva (comuni e province) e aggiungendo un nuovo livello, quello regionale (che non è solo legislativo, ma è anche amministrativo).

Considerando la questione nella prospettiva delle linee di tendenza, va segnalato innanzitutto, a un interlocutore non italiano, che a partire dagli anni settanta si è verificata in Italia una cospicua espansione della amministrazione elettiva attraverso:

- l'attuazione delle regioni a statuto ordinario (1970/72);
- il trasferimento alle regioni di funzioni amministrative prima appartenenti allo Stato e ad enti pubblici non territoriali (1972 e 1977);
- il trasferimento di funzioni statali, qualificate di «interesse esclusivamente locale» (art. 118 della Cost.) a comuni e province (1977), ancorché pertinenti a materie di competenza regionale;
- la revisione di alcuni settori fondamentali della legislazione (edilizia economica e popolare, urbanistica, opere pubbliche, tutela contro l'inquinamento, commercio) con redistribuzione delle competenze a favore, soprattutto, dei comuni (dagli anni 1967 in poi);

– la istituzione di organi di gestione elettivi nell'ambito del servizio sanitario nazionale (1978), in collegamento con le amministrazioni comunali.

Accanto a questo si è manifestato un altro fenomeno. *A latere* della amministrazione burocratica tradizionale sono stati istituiti, di solito con funzioni consultive ma talvolta anche con compiti di amministrazione attiva, (per es. negli istituti previdenziali, primo fra tutti l'INPS) organi collegiali, o eletti dagli utenti del servizio (per es. nella scuola), o designati da associazioni sindacali o di categoria.

Una trasformazione imponente dal punto di vista quantitativo, che ha immesso nell'apparato pubblico oltre ventimila rappresentanti sindacali.

Il giudizio sulle innovazioni accennate deve essere articolato.

La crescita dell'amministrazione locale ha coinciso con un più ampio coinvolgimento del cittadino nell'amministrazione; ma ha messo in moto una dinamica verso l'uso più incontrollato delle risorse pubbliche (in funzione di consenso elettorale) – tendenza in parte neutralizzata da una più rigorosa centralizzazione (presso lo Stato) del processo di distribuzione delle risorse stesse tra i soggetti del settore pubblico. Altrettanto palese, anche se non inaspettato, il diffondersi di forme di esercizio meno imparziali del pubblico potere, operando la investitura popolare come legittimazione ulteriore (rispetto a quella propria degli apparati burocratici) a favore delle dirigenze politiche locali. E non sempre gli abusi trovano un correttivo nella denuncia della opposizione: specie nelle situazioni, assai diffuse, di collusione stabile tra forze politiche diverse, a danno dei terzi che sono esclusi dall'accordo o non sono adeguatamente rappresentati dai gruppi partecipi dell'accordo.

Nessuno pensa oggi di tornare indietro restituendo al centro le potestà che sono state distribuite alla periferia. I rimedi che vengono proposti e che sono adombrati anche nei progetti di legge di riforma dell'amministrazione locale o del servizio sanitario nazionale consistono nella creazione di una riserva di competenza a favore di una dirigenza tecnica o burocratica distinta dalla dirigenza politica: in modo da riprodurre in periferia quella separazione tra politica e amministrazione che gli artt. 97 e 98 Cost. impongono al centro del sistema.

Il giudizio è poi prevalentemente negativo nei riguardi della partecipazione sindacale, ed in genere corporativa, di colleghi amministrativi. Ciò non solo per la parzialità che spesso contraddistingue i comportamenti di tali soggetti (volti, per es., a tutelare i dipendenti con la medesima affiliazione sindacale, con grave alterazione dei meccanismi di carriera), ma anche perché, alla lunga, la identificazione con l'amministrazione di una rappresentanza sociale finisce per delegittimare il sindacato che la esprime, o l'associazione di categoria, nel momento in cui questi pretendono di operare come contraddittori dell'amministrazione. Fra le cause non ultime della polverizzazione sindacale, e della crisi profonda del sindacalismo confederale, vi è anche il fatto che, omologandosi al pubblico potere (dei cui organi fa *parte*), il sindacato non è più legittimato, agli occhi dei terzi (o degli stessi affiliati), a fungere da *controparte*. È significativo che sul punto vi sia un ripensamento nell'ambito della più avvertita cultura sindacale, che comincia a reclamare l'uscita del sindacato dalle istituzioni.

3. Il principio democratico ha una stretta connessione con il principio di eguaglianza. Anche se l'eguaglianza davanti alla legge è perfettamente compatibile, teoricamente, con l'eteronomia – una potestà legislativa detenuta da soggetti diversi da quelli cui la legge si rivolge (l'autocrazia in senso kelseniano), la democrazia postula l'eguaglianza. Si fonda appunto sulla pari dignità dei soggetti che a sua volta giustifica quel meccanismo di scelta che è il principio maggioritario: principio che storicamente si contrappone a quelli alternativi della *melior pars* o della *sanior pars*, i quali poggiano invece sul diverso valore dei soggetti.

Nel contesto di un discorso sulla pubblica amministrazione, eguaglianza significa essenzialmente due cose.

Significa innanzitutto parità tra amministrazione e soggetto privato laddove la prima non sia investita di specifici poteri ma agisca nell'esercizio della sua capacità di diritto privato: o più latamente quando agisca del tutto al di fuori di quei poteri pur pretendendo di operare nella sua capacità di diritto pubblico.

Quando invece la P.A. sia investita di poteri pubblicistici ed eserciti questi poteri, eguaglianza equivale a parità di trattamento dei cittadini di fronte a quell'esercizio.

Nel primo caso viene in rilievo la parità tra cittadino e pubblica amministrazione; nel secondo caso la parità tra cittadino e cittadino davanti alla pubblica amministrazione.

Vediamo, nell'ordine, quali tendenze registri l'ordinamento italiano sotto i due aspetti.

Dal punto di vista della parità tra cittadino e pubblica amministrazione vanno segnalati gli indirizzi della giurisprudenza; soprattutto della Corte di Cassazione, volti ad applicare all'ente pubblico regole di diritto privato una volta ritenute incompatibili con la natura e le finalità pubblicistiche dell'ente. È ammesso ora il rimedio della esecuzione in forma specifica, a mezzo di sentenza costitutiva ex art. 2932 c.c., dell'obbligo a contrarre della P.A. (Cass. 7/10/1983 n. 5838): non ritenendosi più di ostacolo alla esperibilità di tale rimedio la norma dell'art. 5 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo del 1865, la quale pone sì a carico del giudice ordinario un divieto di annullamento di atti amministrativi (e in genere di sostituzione del giudice alla amministrazione, così almeno secondo l'interpretazione corrente), ma non estende tale divieto all'attività di diritto privato.

Del pari è oggi ammessa senza limiti l'esecuzione forzata sul denaro della P.A. a favore del privato beneficiario di una sentenza di condanna pecuniaria (Cass. 13/7/1979 n. 407): mentre sino a meno di dieci anni fa la Cassazione escludeva la possibilità di pignoramento di somme al di là dei limiti di capienza dei capitoli di bilancio destinati al pagamento di spese per liti giudiziarie, nella considerazione che altrimenti l'autorità giudiziaria sarebbe venuta a incidere sulla destinazione assegnata al denaro dal bilancio, che è un atto di volta in volta legislativo (Stato e regioni) o amministrativo. Posizione oggi superata in base all'argomento che il denaro è bene essenzialmente fungibile e quindi insuscettibile di vincolo di bilancio tale che possa sottrarlo alla sua destinazione e soddisfare i creditori in via di espropriazione forzata (art. 2740 c.c.).

Nella stessa linea si colloca l'affermazione, prima negata, del meccanismo della rivalutazione monetaria dei crediti verso la pubblica amministrazione. Sul punto è la giurisprudenza amministrativa che ha anticipato quella civile, pronunciandosi in materia di crediti dei dipendenti pubblici.

Anche qui viene negata alla amministrazione la possibilità, prima invece largamente ammessa, di invocare il dovere di osservanza delle norme di contabilità pubblica per sottrarsi alle sue obbligazioni verso i privati.

Il discorso potrebbe continuare a lungo.

Per es. a proposito della responsabilità extracontrattuale della amministrazione, che continua ad essere esclusa in via generale per lesione di interessi legittimi, ma è oggi riconosciuta quando il giudice amministrativo abbia annullato il provvedimento amministrativo di revoca o di ritiro di una autorizzazione o concessione a contenuto economico (concessione edilizia, licenza di taxi): riconosciuta cioè con riferimento ai danni provocati dalla rimozione illegittima (tale ritenuta dal giudice amministrativo) di un provvedimento produttivo di utilità economica, nel sottinteso che esso fosse costitutivo di un diritto soggettivo (e comunque di un valore giuridicamente apprezzabile sotto il profilo risarcitorio).

O ancora può essere ricordato il mutamento di indirizzo intervenuto, in epoca antecedente, in materia di responsabilità precontrattuale della P.A.: prima negata, oggi riconosciuta sul presupposto che la discrezionalità (in passato invocata come scudo) non è slealtà o malafede – per es. in tema di rottura ingiustificata di trattative contrattuali o di aggiudicazione illegittima del contratto ad altra ditta – o più precisamente perché i poteri che si esercitano in casi del genere sono quelli di autonomia privata, ai quali è estranea la nota della discrezionalità. Un po' più complesso è il percorso seguito in altri casi per assoggettare l'amministrazione al diritto comune.

Qui non si tratta di estendere puramente e semplicemente a un ente pubblico che agisce nella sua qualità di diritto privato o che è debitore nell'ambito di un rapporto obbligatorio le regole del codice civile o di procedura civile in ossequio al principio di eguaglianza e di pari soggezione alla legge. L'amministrazione pretende invece di esercitare poteri pubblicistici a mezzo di comportamenti che il giudice civile squalifica perché non sono riconducibili ad una norma attributiva dei poteri stessi. È il caso del decreto di espropriazione adottato in carenza di dichiarazione di pubblica utilità, presupposto indefettibile per l'esercizio del potere espropriativo; o, più di recente,

il caso del decreto di espropriazione adottato dopo che si è verificata la trasformazione irreversibile del bene (in assenza di un decreto di occupazione di urgenza o in presenza di un decreto di occupazione d'urgenza scaduto per decorso del termine). L'illecito si è cristallizzato e non può essere rimosso *a posteriori* da un provvedimento di trasferimento coattivo del bene (trasferimento di cui mancherebbe anche l'oggetto, ed è questo l'altro argomento, assai discutibile, usato dalla Corte di Cassazione, che annette alla trasformazione di fatto del bene una efficacia appropriativa in favore della P.A.).

Più che il principio di eguaglianza è il principio di legalità che gioca in questi casi, delimitando rigorosamente il perimetro entro cui l'ente pubblico è abilitato a esercitare il suo potere sulla base di una legge che specificamente l'attribuisce: i comportamenti posti in essere al di fuori di quel perimetro, ancorché pretendano di costituire esercizio di potere pubblicistico, degradano a comportamenti di fatto omologabili a quelli posti in essere da un privato.

L'eguaglianza riprende vigore come principio residuale: il comportamento del funzionario, non trovando legittimazione in una norma attributiva del potere amministrativo, viene a ricadere sotto l'impero del diritto comune, rilevando il più delle volte come illecito civile.

«La P.A. – si legge nella sentenza n. 138/1981 – ha una posizione di preminenza in base alla costituzione, non in quanto soggetto, ma in quanto esercita potestà specificamente ed esclusivamente attribuite nelle forme tipiche loro proprie. In altre parole, è protetto non il soggetto, ma la funzione, ed è alle singole manifestazioni della P.A. che è assicurata efficacia per il raggiungimento dei vari fini pubblici ad essa assegnati. Per converso, al di fuori dell'esercizio delle predette funzioni l'azione della P.A. rientra nella disciplina del diritto comune e ove venga a ledere un diritto soggettivo, la potenzialità di tutela di questo affidata al giudice ordinario è completa».

Principio di eguaglianza e principio di legalità operano anche come criteri di delimitazione materiale dell'ambito dell'organizzazione amministrativa. Si è così escluso di recente che i c.d. enti pubblici economici rientrino nell'area della pubblica amministrazione, ossia dei soggetti riuniti di poteri pubblicistici: i c.d. poteri di organizzazione (quali si esprimono nei regolamenti del personale, nei bandi di concorso,

nelle procedure concorsuali, nelle promozioni) non sono poteri amministrativi, come tali sottratti alla cognizione del giudice ordinario, ma sono poteri imprenditoriali, sottoposti allo stesso sindacato cui il giudice del lavoro assoggetta l'imprenditore privato; gli amministratori degli enti pubblici economici, e delle società a partecipazione pubblica, non sono pubblici amministratori (come pretende tuttora la Corte dei Conti, sul presupposto della natura pubblica della pecunia), e quindi sfuggono alla giurisdizione contabile, potendo essere chiamati a rispondere solo di responsabilità civile (e penale).

4. L'altro aspetto della eguaglianza vede come termini di comparazione non il cittadino e la P.A., ma i cittadini fra loro nei riguardi della P.A. Sotto questo profilo viene in rilievo, innanzitutto, il principio di imparzialità (art. 97 Cost.) di cui la Corte Costituzionale ha fatto applicazione quasi sempre in connessione col principio di eguaglianza (in realtà non per autonoma scelta, ma per il modo di prospettazione della questione da parte del giudice a quo che ha sollecitato il sindacato di costituzionalità).

La giurisprudenza costituzionale in materia riguarda soprattutto l'organizzazione amministrativa.

Sono state, per es., ritenute incostituzionali la norma che nell'ambito delle commissioni istituite presso il Ministero del Lavoro con funzioni di tutela dei mutilati e invalidi civili prevede la presenza del rappresentante di una sola delle associazioni volontarie operanti nel settore (che viene a beneficiare, quindi, di un indebito monopolio della rappresentanza) Corte Cost. sent. n. 25/1966; o la norma che riserva a due associazioni cooperativistiche espressamente indicate la partecipazione al consiglio di amministrazione di un ente di sviluppo agricolo regionale (sent. n. 2/1969).

Per quanto riguarda l'imparzialità nella attività – che è poi l'aspetto più saliente per la quantità degli interessi coinvolti – un repertorio amplissimo è offerto dalla giurisprudenza amministrativa. Nell'ambito della quale la disparità di trattamento diventa una delle ragioni fondamentali di annullamento degli atti amministrativi impugnati, venendo a soppiantare la forma originaria dell'eccesso di potere, come sviamento del fine pubblico: ipotesi che sempre più di rado si incontra

in giurisprudenza (ma si tratta di tendenza comune anche ad altri ordinamenti).

Poiché il giudizio di parità o disparità di trattamento postula un confronto tra situazioni di fatto, esso è strettamente collegato ad una accresciuta cognizione dei fatti da parte del giudice amministrativo. Si richiede, infatti, una cognizione articolata degli aspetti rilevanti ai fini della valutazione, e la loro separazione dagli aspetti irrilevanti.

Della questione si parlerà più in là, a proposito del controllo del cittadino sulla P.A.

Vi è poi un secondo significativo profilo in tema di parità tra i cittadini.

In passato si è ritenuto che il principio richiedesse una deroga nell'ambito dei c.d. ordinamenti particolari, di cui fossero membri persone sottoposte ai c.d. poteri di supremazia speciale: la scuola, le forze dell'ordine, le forze armate, l'impiego pubblico. La legislazione, a partire dagli anni settanta, si è evoluta nel senso di riconoscere diritti di assemblea (agli studenti, agli impiegati e ai militari), diritti sindacali (agli impiegati e alle forze dell'ordine), diritti di libertà, e più ampia disponibilità della vita privata (militari e forze dell'ordine).

Si tratti o meno di *Drittwirkung* delle libertà (operanti non più solo nei confronti dello Stato ma anche nei confronti dei terzi – e quindi anche dei terzi titolari dei c.d. poteri di supremazia speciale) o di graduale parificazione dello *status* di questi soggetti alla generalità dei cittadini, e quindi di una più piena garanzia del diritto (o dei diritti) di cittadinanza, è certo che la parità risulta rafforzata: al punto che è lecito sollevare qualche dubbio sulla perdurante ammissibilità, alla stregua della Costituzione repubblicana, di categorie giuridiche come quelle di supremazia speciale.

Anche qui, come negli esempi sopra ricordati in tema di applicazione del principio di legalità, viene riaffermata una concezione funzionale dei pubblici poteri: sicché i correlativi rapporti di soggezione, lungi dall'investire la persona nella sua totalità, vanno circoscritti a quegli ambiti e a quelle prestazioni che sono richiesti dal raggruppamento dei fini pubblici specifici.

5. Un aspetto particolare dell'eguaglianza riguarda i pubblici servizi. L'eguaglianza comporta in questo campo la pari possibilità di accesso al servizio: anche se non implica necessariamente gratuità del servizio e non impedisce differenziazione delle tariffe nel caso di servizi a pagamento.

La vicenda legislativa rispecchia linee di tendenza comuni a tutti i paesi che hanno accolto il modello del *Welfare State*.

Particolarmente significativa l'esperienza della sanità.

Ad un ordinamento fondato su un regime differenziato delle prestazioni sanitarie (con maggiori o minori benefici in ragione della categoria professionale di appartenenza, e dell'ente mutualistico erogatore delle prestazioni) è succeduto, nel 1978, il servizio sanitario nazionale, fondato sulla universalità e sulla gratuità delle prestazioni. I costi crescenti hanno imposto prima una riduzione degli standards sanitari e poi l'introduzione di una quota di contribuzione alla spesa farmaceutica (il c.d. ticket). È di questi giorni la proposta di escludere dal servizio (o assoggettare al pagamento integrale delle prestazioni) i cittadini con fasce di reddito superiori ai quaranta-cinquanta milioni di lire.

In altri termini, il criterio della gratuità – (e della generalizzazione del principio di gratuità, invocato dai teorici del *Welfare State* per sottrarre l'utente che non paga allo stigma che deriva dalla considerazione pubblica come indigente – è un punto di vista inequivocabilmente inglese) deve fare i conti con i costi insopportabili di un servizio che qualcuno deve pur sempre sopportare (anche se è non l'utente); e deve tener conto altresì degli effetti perversi di redistribuzione che in tal modo vengono prodotti. Il discorso vale soprattutto per il servizio della istruzione universitaria, la cui sostanziale gratuità ridonda a beneficio delle classi di reddito medio-alte, dalle quali provengono, ancora in larga prevalenza, gli studenti universitari.

Del resto la Costituzione non prevede un principio di gratuità generalizzata dei pubblici servizi. Anzi, specificamente stabilisce che le cure gratuite sono dovute agli «indigenti» (art. 32) e che il sostegno finanziario per l'accesso agli studi superiori compete ai capaci e meritevoli purché privi di mezzi (art. 33 Cost.).

D'altra parte una distinzione delle tariffe in ragione del reddito – più

precisamente l'applicazione del criterio di progressività delle tariffe in relazione al singolo servizio – è ritenuta illegittima dalla giurisprudenza amministrativa nella considerazione che la progressività va riferita all'intero sistema tributario. Ove fosse introdotta nell'ambito di ciascun servizio, e dal singolo ente gestore del servizio senza coordinamento con gli altri servizi, ne risulterebbe una giungla finanziaria, potenzialmente lesiva del principio di eguaglianza più di quanto non lo sia la c.d. giungla retributiva (ossia il sistema differenziato di retribuzioni a parità di prestazioni).

Sulla materia incidono poi altri principi costituzionali. Come quello che impone al pubblico servizio una organizzazione in forma di impresa (art. 43 Cost., con riguardo ai c.d. servizi pubblici essenziali) e quindi squalifica, come tendenzialmente contrastanti con l'assetto costituzionale, quei servizi fondati su uno squilibrio strutturale tra costi e ricavi: ed impone comunque di tener distinti i costi di impresa dagli oneri impropri (gli oneri che vengono addossati al servizio, sotto forma di tariffe imposte, per ragioni di ordine sociale, e che impediscono la remunerazione dei fattori produttivi: la distinzione è stata legislativamente codificata dalla legge n. 210/1985 istitutiva dell'Ente Ferrovie dello Stato).

In altri termini, il principio di eguaglianza nei riguardi del pubblico servizio si atteggia in maniera articolata perché, senza pregiudizio del diritto di accesso, ben possono essere stabilite tariffe commisurate ai costi, o essere differenziate le tariffe in relazione al reddito e alle zone territoriali, o stabilite esenzioni, tetti etc. L'incidenza della dimensione finanziaria (che ha indotto alcuni autori a parlare di diritti finanziariamente condizionati) giustifica la pluralità di regimi.

6. Vi è una ulteriore dimensione del principio democratico. Ed è quella del controllo del cittadino sui pubblici poteri: controllo che è ancora più necessario nella democrazia rappresentativa, in vista anche del giudizio sull'operato dei rappresentanti nel momento in cui questi ritornano davanti all'elettorato. Il controllo sulla amministrazione, che per la gran parte è non elettiva, viene esercitato – nel modello ministeriale – a mezzo del doppio meccanismo della imputazione dell'attività dell'amministrazione al Ministro, e della responsabilità del

Ministro di fronte al Parlamento, a sua volta sottoposto all'immediato controllo popolare.

È superfluo rilevare quanto da questo modello si discosti la realtà degli ordinamenti amministrativi dei grandi Stati nazionali contemporanei: la *fictio* della responsabilità ministeriale, fondata sulla imputazione al Ministro, della intera attività degli uffici, è stata ridimensionata anche sul piano normativo del riconoscimento di una sfera di diretta responsabilità del dirigente pubblico (D.P.R. 748/1972; L. 70/1975).

Il controllo, genericamente e tecnicamente inteso, prende forme diverse. Tentiamo qui di seguito di indicarne alcune, tenendo d'occhio naturalmente le linee di tendenza del sistema.

a) Il controllo si esprime innanzitutto come limitazione della discrezionalità amministrativa.

Abbiamo, in primo luogo, una lenta trasformazione di atti discrezionali in atti vincolati o semivincolati. La tendenza è evidente soprattutto in settori come quello dell'attività economica privata. Prima soggetta ad autorizzazioni e controlli soprattutto di polizia, l'attività in questione oggi forma oggetto di riconoscimento costituzionale (art. 41 Cost.): sicché riacquista più che mai attualità la antica nozione della autorizzazione come rimozione di un limite all'esercizio di un diritto oggi costituzionalmente garantito – autorizzazione che non può essere negata se non in caso di palese contrasto con gli altri interessi che la stessa Costituzione indica come limiti della iniziativa economica privata (utilità sociale, sicurezza, libertà, dignità umana), e che ha come scopo fondamentale quello di segnalare all'autorità l'ingresso nel mercato di una nuova unità produttiva, in vista di eventuali controlli futuri sullo svolgimento della attività. È significativo, sotto questo profilo, che lo schema autorizzativo cui è connessa l'idea di potere discrezionale sia stato in parte sostituito da meccanismi di iscrizione (ad albi, elenchi etc.) o da provvedimenti di abilitazione, ancorati ad un giudizio di idoneità tecnica.

b) Un secondo strumento di regolazione, e quindi di limitazione della discrezionalità, consiste nei c.d. criteri di massima, equivalente agli standards della giurisprudenza francese.

L'amministrazione ha l'obbligo di predeterminare i criteri a cui uniformerà la sua azione: ciò vale in materia di concorsi a pubblico

impiego, di nomine di dirigenti, di nomine a cariche pubbliche, di determinazioni autoritative dei prezzi, di fissazione di tariffe e via dicendo. Il momento della regola viene ad essere scorporato dal momento della concreta decisione; in modo che la regola sia stabilita a prescindere dal destinatario e dalla fattispecie concreti, e la decisione venga presa, per impedire favoritismi o faziosità, in attuazione della regola formulata in astratto. È una struttura decisoria ispirata ad un tempo a esigenze di razionalità e a ragioni di garanzia (garanzia del privato contro un uso parziale del potere pubblico).

c) Analoga ispirazione sta alla base dei piani e dei programmi che la legislazione amministrativa moltiplica, dall'urbanistica alle opere pubbliche, dal commercio alla tutela del paesaggio, all'ambiente. Neppure in questo caso (come nel precedente) la discrezionalità è soppressa.

Essa viene, per così dire, concentrata in un momento preliminare (il piano regolatore comunale, il piano commerciale comunale, il piano paesistico, il piano sanitario, il piano dei servizi sociali etc.): sicché la successiva attività avrà carattere puramente esecutivo e sarà spoglia, sostanzialmente, di momenti discrezionali. La concessione edilizia, secondo questo schema, non è più un atto discrezionale, ma consegue alla verifica della conformità del progetto presentato dal privato alle previsioni dello strumento urbanistico; l'autorizzazione all'esercizio del commercio è dovuta ove essa non contrasti con il piano comunale del commercio, e così via.

Come è noto, tale schema solo in parte funziona.

Molti dei piani rimangono sulla carta o non vengono adottati (per es. i piani commerciali mancano nella maggior parte dei comuni italiani da diciassette anni dalla entrata in vigore della legge 425/1971). E quando vengono adottati difficilmente pervengono a quella puntualità di previsione da ridurre i successivi svolgimenti ad attività meramente esecutiva. Nonostante la pretesa razionalizzatrice e razionalistica che sta a base del piano e della idea di piano, la discrezionalità di chi è chiamato a dare attuazione non è soppressa, è tutt'al più depotenziata. Il che non toglie che le aspettative del privato, che si fondano su una previsione di piano, hanno ben altra consistenza e corposità di quelle che sorgono, nelle stesse materie, in assenza di piano.

d) Ultimo strumento di delimitazione della discrezionalità è la legge stessa. Non ci riferiamo ovviamente alla legge che attribuisce il potere di provvedere, individua le competenze, fissa i presupposti, stabilisce il fine (spesso desumibili dal profilo materiale della competenza): una legge siffatta è comunque richiesta dal principio di legalità perché l'amministrazione sia autorizzata a provvedere (discrezionalmente o meno).

Ci riferiamo, invece, a quelle leggi, sempre più frequenti – statali e regionali – che disciplinano puntualmente, oltre agli oggetti sopra indicati (e che, ripetesi, non potrebbero non disciplinare in regime di legalità), anche le singole fasi del procedimento, la sequenza degli atti, gli interventi degli organi consultivi, le modalità e i tempi dell'istruttoria. Quelle leggi cioè che tendono ad abolire ogni discrezionalità dell'amministrazione, a impedire ogni possibilità di autonoma organizzazione del procedimento: o semmai a riservare i momenti di scelta discrezionale allo stesso legislatore, o alle commissioni legislative permanenti delle quali si prevede la partecipazione obbligatoria al procedimento con poteri decisorii. Questo modello normativo, che trova attuazione soprattutto nella legislazione regionale (dove è giustificato dall'assunto, solo in parte corretto, che negli ordinamenti regionali non vige il principio della divisione dei poteri), è ispirato talvolta da intenti di tutela del privato contro la pubblica amministrazione. Più spesso trova la sua spiegazione in un disegno di avocazione al legislativo di poteri amministrativi (che vengono ad essere esercitati, in seno alle commissioni legislative, anche dai rappresentanti delle minoranze): sicché la linea divisoria si assesta non lungo l'asse maggioranza (governo e maggioranza parlamentare) – minoranza, come è norma nei regimi parlamentari, bensì lungo l'asse legislativo-esecutivo. Con il che non soltanto si depotenzia l'amministrazione, ma si indeboliscono ulteriormente gli esecutivi, in conformità a una tendenza che è tipica del sistema politico italiano.

L'istanza alla *deregulation*, sempre più pressante, muove, in parte, anche da questo: dal bisogno di rimuovere rigidità e vincoli alla vita collettiva che nascono dalla legificazione di tutti i momenti decisorii, dalla soppressione in non pochi casi di ogni potere dell'amministrazione di adeguare le scelte alla varietà dei casi e delle circostanze.

7. Siamo così pervenuti al tema del procedimento amministrativo.

Le definizioni correnti (forma della pubblica funzione, sede e strumento di composizione di interessi pubblici e privati, articolazione del processo decisionale) obiettivamente svincolano il procedimento dal principio democratico, prospettandolo come uno schema universale, applicabile anche ad ordinamenti non democratici. Del resto è pacifico che le burocrazie degli stati totalitari o autoritari operano secondo modelli procedurali e che leggi sul procedimento amministrativo, anche pregevoli, esistono pure in ordinamenti non democratici. L'esperienza spagnola in proposito è eloquente.

Tuttavia non si può negare che il procedimento amministrativo, in regime democratico, assume funzioni specifiche che sono legate al principio di democrazia.

Esso è innanzitutto strumento di partecipazione. È pertinente, in proposito, il discorso di Luhmann sulla legittimazione attraverso il procedimento. Poiché in una democrazia di massa non tutti possono decidere, il partecipare a un processo di decisione a conclusione del quale le scelte verranno prese da altri (l'amministratore, il burocrate) offre una sorta di compensazione che rende accetta la decisione, e la legittima. Una funzione analoga a quella che Hauriou ravvisava nella collegialità, intesa come meccanismo che vincola la minoranza alle decisioni della maggioranza sul presupposto della accettazione della regola del gioco, e della gratificazione che nasce dal giocare: vincolo che la stessa minoranza ribadisce per il semplice fatto che non si ritira dal collegio (l'*exit* di cui parla Hirschmann, che si contrappone alla *voice* e alla *loyalty*).

Il procedimento è in secondo luogo strumento di garanzia dei diritti e degli interessi del singolo.

Da questo punto di vista si riannoda ad una tradizione liberale e individualistica prima che democratica: la tradizione che gli inglesi chiamano *natural justice* e che si esprime soprattutto nel principio *audi alteram partem* (oltre che nella regola *nemo iudex in causa propria*, oggi inclusa, in Italia, con riferimento alle amministrazioni, dal principio di imparzialità).

In Italia, come è noto, manca ancora una legge generale sul procedimento amministrativo anche se è maturo il dibattito e ampio il

consenso attorno a un disegno di legge governativo presentato nella passata legislatura e riproposto nella presente. Tuttavia l'elaborazione giurisprudenziale, anche sulla scorta di significativi dati normativi di settore (testo unico degli impiegati civili, legge urbanistica) è talmente cospicua che alcune regole appaiono oggi, pur in assenza di legge generale, incontrovertibili.

Mi riferisco al diritto alla contestazione degli addebiti (in materia disciplinare, di applicazione di sanzioni amministrative, soprattutto in materia edilizia etc.); al diritto di audizione (in materia disciplinare); al diritto di partecipazione al procedimento, attraverso osservazioni e opposizioni, quando la sequenza sia preordinata ad un esito potenzialmente restrittivo della sfera giuridica dell'interessato, (qui il modello normativo è offerto dalla legislazione urbanistica e dalla legislazione sulle espropriazioni).

Tuttavia si è ben lontani dalla pienezza di tutela che altri ordinamenti garantiscono. Per es. quello francese, in tema di inchieste pubbliche, guidate da un'autorità imparziale, o in tema di diritto di accesso ai documenti e alla tutela contro le sue limitazioni; o quello tedesco, che assicura una piena e paritaria partecipazione dei soggetti interessati ai procedimenti di pianificazione territoriali (v. per es. il par. 2 della legge federale sull'edilizia).

Da questo punto di vista il nostro paese ha ancora molta strada da fare sul terreno della democrazia: se democrazia è anche, come dice Bobbio, «il governo del potere pubblico in pubblico», ripudio degli «*arcana imperii*», eliminazione, almeno tendenziale, del potere invisibile.

È veramente da auspicare che il d.d.l., sul procedimento amministrativo diventi legge. Esso consacra la pubblicità dei procedimenti e degli atti amministrativi, riconoscendo diritto di accesso (non solo al procedimento ma agli atti che ne costituiscono l'esito) al pubblico in generale, e non ai soli interessati.

L'obiettivo della trasparenza, che viene reclamato in un momento, come quello attuale, in cui la corruzione politico-amministrativa è riconosciuta come elemento quasi strutturale del sistema, senza distinzione tra centro e periferia, non può essere certamente assicurato in via definitiva dalle norme sull'accesso. Ma l'esposizione al pubblico

dell'amministrazione e dell'attività amministrativa certamente concorre a neutralizzare, o per lo meno a contrastare, le spinte in senso opposto verso l'appropriazione privata (da parte di politici e burocrati) delle risorse pubbliche, e più in generale le tendenze all'abuso del potere.

Ma il procedimento amministrativo è anche il luogo in cui si procede all'accertamento del fatto, anzi, per dirla, con R. Wahl, alla «concretizzazione, specializzazione e individuazione» del fatto, allo scioglimento della sua originaria problematicità. È uno dei temi su cui più indaga da anni la letteratura amministrativistica europea: troppo complesso perché possa essere trattato in modo appena compiuto nell'ambito di una relazione di ordine così generale.

È sufficiente, ai nostri fini, accennare all'atteggiamento della giurisprudenza amministrativa. La quale sembra esigere sempre più spesso dalla amministrazione una giustificazione delle sue scelte sul piano dei fatti, della situazione di fatto e dell'accertamento dei fatti. Così, per es., la perimetrazione del centro edificato, richiesta dalla legge 865/1971 ai fini della discriminazione del territorio comunale in fasce diversamente indennizzate in caso di espropriazione (prima che la Corte Costituzionale dichiarasse illegittimo il criterio: sent. n. 5/1980), è stata ritenuta interamente vincolata – vincolata all'esito di un accertamento da compiersi in termini di assoluta obiettività. Lo stesso dicasi della zonizzazione del territorio comunale ai fini della determinazione dell'equo canone degli alloggi in locazione (L. 392/1978).

Il vincolo di interesse storico-artistico implica una valutazione discrezionale che investe la «particolare importanza» del pregio storico o artistico. Ma presuppone anch'esso una attività di accertamento (per es. dell'epoca della costruzione, dello stile, della rilevanza dei restauri, possibilmente della identità dell'autore): se tale attività viene omessa o svolta superficialmente o in modo suscettibile di confutazione e di smentita, il provvedimento finale è illegittimo.

La determinazione delle tariffe del gas distribuito a mezzo della rete urbana presuppone il calcolo dei costi standard, commisurati al tipo di gas distribuito, al numero degli utenti, al consumo individuale medio, al numero dei dipendenti, alla remunerazione degli investimenti: ed è illegittima se non tiene conto dell'ampiezza della rete di distribuzione

in rapporto al numero limitato degli utenti – trattandosi di un maggior costo non dipendente da deficienze organizzative dell'impresa.

La quantificazione dell'area da destinare ad edilizia economica e popolare è legittima solo se fondata sul calcolo non superficiale del fabbisogno abitativo del decennio successivo, al quale va commisurata la produzione edilizia residenziale pubblica (in una misura oscillante tra il 40% e il 70% di tale fabbisogno).

Le decisioni amministrative di maggior spicco spesso appaiono meno il frutto di una valutazione comparativa di interessi – la definizione più diffusa di discrezionalità amministrativa – che l'esito quasi obbligato di complessi accertamenti: tanto più obbligato quanto più è accurato l'accertamento. E tanto più l'accertamento è accurato quanto più vi concorrono i privati: non perché le loro valutazioni siano più attendibili, ma perché nel confronto tra diverse, o contrapposte posizioni, più attendibile è l'esito. Non è azzardato affermare che l'attività amministrativa, almeno in questi casi, assume una struttura giudiziale: in cui ci sono parti, pretese contrapposte, fatti, prove, decisioni. La definizione dell'atto amministrativo di Otto Mayer sembra tornare di attualità: così come suscita nuovo interesse l'equazione amministrazione-giurisdizione fatta dalla Scuola di Vienna (Kelsen e Merkl).

Un riscontro significativo si ha sul piano del contenzioso. Lo sviamento di potere – e in genere la considerazione dell'atto in termini di *telos* o di interesse pubblico (o di interessi pubblici) – è quasi sparito dai repertori, come si è sopra accennato. Mentre il travisamento dei fatti, il difetto di istruttoria, l'omessa considerazione delle osservazioni del privato – ossia la violazione di regole di giudizio – condanna all'annullamento un gran numero di provvedimenti.

Lo stesso eccesso di potere per disparità di trattamento, o per manifesta ingiustizia, al di fuori delle ipotesi più eclatanti di disparità, presuppone una considerazione dei fatti e delle situazioni di fatto che stanno a base dei due atti messi a confronto. Postula una verifica comparativa nonché la ricognizione di quegli aspetti delle due situazioni di fatto che sono più rilevanti ai fini della valutazione di ingiustizia.

Dirigenza pubblica in Italia

Sabino Cassese

1. Sono pochi i paesi che riconoscono per legge una posizione particolare alla dirigenza amministrativa, come l'Italia; ma sono pochissimi quelli, come l'Italia, nei quali la dirigenza abbia uno *status* così basso, tale da non spingere i migliori ad accedervi.

Come spiegare la contraddizione tra l'alto riconoscimento legislativo e il basso *status* delle varie dirigenze pubbliche? Ci si proverà illustrando, innanzitutto, il modo in cui si è formata la disciplina della dirigenza pubblica; poi, spiegando come si è sviluppata; poi, esaminando come si configura il suo futuro; infine, indicando i fattori condizionanti, senza dei quali, pur con le migliori leggi, non si avrà mai una buona dirigenza.

La storia ha soltanto venti anni, perché inizia nel 1972. Il disegno del 1972 consisteva di quattro capitoli fondamentali. Primo: dal personale direttivo fu staccata la parte più alta, che fu denominata dirigenza. Fino a quel momento, nell'area dei direttivi – o, secondo vecchia terminologia, del gruppo A – vi era una gerarchia che andava, senza interruzioni, dal livello più basso fino ai livelli più alti di collaborazione politica. Ebbene, la prima operazione consistette nell'isolare il vertice e metterlo su un gradino più alto.

Secondo: attribuzione di compiti propri ai dirigenti. Fino a quel momento, era rimasto in vigore il principio, risalente alla legge Cavour del 1853, secondo il quale la somma dei compiti degli apparati amministrativi era eguale ai compiti propri dei politici che vi sono a capo, perché i compiti amministrativi non erano dell'amministrazione, ma degli organi politici che, poi, potevano delegarli. Il secondo capitolo

della disciplina del 1972 consistette nell'attribuzione di una parte delle funzioni amministrative direttamente all'alta dirigenza, come compiti propri, non delegati dal potere politico.

In terzo luogo, vennero attribuite retribuzioni maggiori ai dirigenti. Fino a quel momento vi era stato un ordinamento scalare, alle cui origini sta l'idea di Alberto De Stefani di ordinare gli impiegati civili delle amministrazioni pubbliche secondo i gradi della gerarchia militare.

L'ultima parte del disegno fu l'introduzione di un principio di semi-competitività per l'accesso alla dirigenza. Esso andò a sostituire il meccanismo della progressione per anzianità. Ora, il cd. principio del merito o della selezione competitiva per l'accesso alle amministrazioni pubbliche, fu formulato, nel '700, non solo per l'accesso, ma anche per la carriera. Ma in nessuna amministrazione pubblica italiana fu accettato per la carriera, dove predominava, invece, la *seniority* (anzianità). Con la nuova disciplina fu introdotta una competitività parziale: concorrenza in ordine di anzianità. Era, quindi, un sistema misto, di concorrenza e di riconoscimento dell'anzianità.

2. Questo il modello introdotto nel 1972. Ora bisogna interrogarsi su tre aspetti. Primo: quale ne fu la genesi? Secondo: quali le reazioni? Terzo: quali ne furono le applicazioni?

La genesi dell'idea di dare una collocazione particolare alle dirigenze pubbliche, sta nella scuola degli elitisti, e cioè dei Michels, dei Mosca, dei Pareto, poi ripresa da un elitista di seconda categoria, Guido Dorso, il quale riteneva che lo sviluppo del Mezzogiorno e il risanamento del Paese potessero essere opera di cento uomini d'acciaio. Di qui l'idea che un'*élite* potesse cambiare un Paese. Alla base del provvedimento del 1972, dunque, l'idea che, se si riesce a creare un'*élite* di governanti amministrativi, il Paese sarà meglio governato.

Le reazioni furono un coro di critiche ai "superburocrati", "burocrati d'oro", e così via. Ma la cosa più grave fu che l'attuazione smentì sia la genesi, sia i critici.

Primo: i cento uomini d'acciaio diventarono 7.000 dirigenti dello Stato, e, poi, più di 10.000, se ci si riferisce al settore pubblico allargato. L'idea originaria, dunque, si andò annacquando perché la dirigenza ha raggiunto dimensioni eccessive. Inoltre, questo allargamento pro-

duisse anche un sostanziale arretramento del personale di collaborazione politica, che occupava le posizioni chiave, il quale fu mescolato in un corpo di 10.000 persone, mentre prima se ne staccava, perché era composto da non più di 100 persone. Quindi, il disegno risultò diverso, anzi opposto, perché le dimensioni snaturarono l'idea primitiva.

Secondo: fu ridimensionata l'idea dell'attribuzione di compiti propri ai dirigenti. Qui la storia è ancor più banale. I redattori della legge ragionarono sulla base della legge di contabilità dello Stato e attribuirono compiti in base al peso monetario di ciascuna decisione amministrativa. Poi, l'inflazione ridusse i compiti, nonostante un aggiornamento dei valori. In alcuni settori (polizia, aziende autonome, ecc.) i dirigenti hanno visto diminuire i loro compiti rispetto alla situazione precedente al 1972.

L'inflazione ridusse anche le retribuzioni, e gli aggiornamenti non riescono a tenere il livello iniziale. Recentemente, il Governo ha adottato un decreto legge in materia di retribuzioni dei dirigenti. Esso dà ai dirigenti un aumento del 15%, contro aumenti del 25% in altri settori.

Poi v'è stata la farsa dell'accesso semicompetitivo. Il corpo dei dirigenti ha bloccato l'attuazione della norma per lungo tempo, durante il quale sono state adottate leggi di immissione, per anzianità, nella dirigenza. Alla fine, è stata adottata una nuova norma che modifica, stravolgendolo, il disegno originario. Essa introduce, a regime, tre "canali" diversi di accesso alla dirigenza.

Infine, il sistema della dirigenza è stato modificato anche con mutamenti relativi ad altre categorie di personale. Ad esempio, dopo l'introduzione delle qualifiche funzionali, con la legge n. 312 del 1980, i livelli da otto sono diventati nove e da nove tendono a diventare dieci. Così il distacco tra carriera direttiva e dirigenza viene colmato non solo dal fatto che la dirigenza viene "abbassata", ma dal fatto che la carriera direttiva viene "alzata" (in qualche caso, ad esempio, raggiungendo livelli retributivi superiori).

L'ultimo elemento che ha modificato il disegno, è stata l'estensione della dirigenza dal campo statale al campo più vasto del settore pubblico. Questo ha comportato una sorta di livellamento e un ulteriore aumento dimensionale, con conseguente perdita di quota.

Dunque, il disegno di venti anni fa è stato vanificato dalle vicende successive, per cui è da riscoprire integralmente. Nel frattempo, ci si è resi conto del fatto che il disegno si andava arenando. Ma si è fatto pochissimo. Diversi ministri della funzione pubblica hanno presentato disegni di legge sulla dirigenza, che normalmente ruotavano intorno alla proposta di sopprimere i dirigenti superiori, idea con qualche fondamento in alcune realtà amministrative, ma non in altre. Infatti, nei ministeri, i dirigenti superiori sono a mezz'aria, e per loro vengono moltiplicati gli uffici intermedi con l'effetto di "allungare" le amministrazioni. Ma questa realtà è diversa da quella periferica, dove, ad esempio, l'intendente di finanza di Milano ben può essere un dirigente superiore.

3. Si arriva così al disegno di legge del Governo (Cirino Pomicino, 1989). Esso è articolato intorno a tre punti fondamentali.

In primo luogo, è prevista la riduzione dei livelli da tre a due e, poi, la costituzione di una funzione di collaborazione col potere politico, ma temporanea.

Il secondo punto è costituito dal rovesciamento integrale del rapporto tra politica e amministrazione: tutti i poteri sono dell'amministrazione, salvo quelli di direzione e di verifica. Così non esiste un'amministrazione servente del potere pubblico e i compiti sono propri dell'amministrazione. Il potere politico ha il compito di dirigerla e di verificarne l'attività. A tali poteri si aggiunge quello di avocazione. Esso ha una spiegazione pratica: vi sono casi rilevanti sui quali un membro del corpo politico deve rispondere in Parlamento o al consiglio regionale, comunale o provinciale. Il titolare del potere politico deve, quindi, poter avocare la trattazione dell'affare relativo, perché altrimenti non è altro che un tramite.

Il terzo punto del nuovo disegno è la delegificazione delle materie dell'organizzazione interna, dell'allocazione delle risorse, delle procedure amministrative interne. È un punto di difficile realizzazione: infatti, gli interessi pubblici ridondano in fatti organizzativi delle pubbliche amministrazioni e in articolazioni interne delle fasi del procedimento e, quindi, è laborioso separare i primi dai secondi. Qui, in concreto, si vuole dare ai dirigenti una dotazione e non più capitoli di bilancio.

Anche perché la distribuzione in capitoli viene spesso aggirata. Ad esempio, è frequente il caso di dirigenti che si riservano capitoli di bilancio per spese di investimento e li utilizzano nel corso dell'anno, con note di variazione, d'accordo con la ragioneria, facendo transitare i fondi delle spese di investimento su capitoli di spesa corrente. Così, questi fondi divengono specie di microdotazioni di ufficio. Ma questo è esercizio di furbizia, non di intelligenza. Essa vuole che siano introdotte dotazioni da gestire autonomamente, nell'ambito di limiti operativi e di finalità stabiliti chiaramente dal potere politico. Questo disegno potrebbe condurre a una disintermediazione della politica. Lungo la stessa linea muove lo schema di disegno di legge della Regione Emilia-Romagna, che, tuttavia, è composto di venticinque pagine, mentre potrebbe riassumersi in tre pagine; vuole regolare e definire troppo.

4. Per concludere, vanno ricordati i fattori condizionanti. Altrimenti, si potrebbe coltivare l'illusione che basti una legge sulla dirigenza per avere una dirigenza. Ora, questo non è affatto vero. Vi sono molti altri fattori e fra questi cinque o sei più importanti.

In primo luogo, un paese deve potersi rispecchiare nella dirigenza, deve riconoscere, nella dirigenza, qualcosa che appartiene al paese. Ora, come può avvenire ciò, oggi, col bassissimo tasso di femminilizzazione della dirigenza? Occorre che si stabilisca una certa "rappresentatività" della dirigenza, perché, senza una legittimazione del paese, la dirigenza non può svolgere la sua opera.

Un secondo elemento è l'età. I dati statistici dimostrano che la dirigenza italiana ha un'età troppo avanzata. Il personale amministrativo accede all'ultimo grado della dirigenza alla stessa età nella quale un dirigente giapponese lascia l'ufficio. I dirigenti italiani, comparati ai dirigenti dei paesi del Mercato Comune, hanno almeno dieci anni di più. Questo aspetto è importante, se si considera l'influenza del fattore età sull'atteggiamento nei confronti dell'innovazione.

Altro fattore è quello degli incentivi monetari. Ma più importante di tutti è la formazione. Se i dirigenti non sanno gestire i vincoli e credono che i vincoli siano obiettivi, scambiando mezzi con fini, limiti con scopi, come accade nell'amministrazione italiana, come posso-

no dirigere? I dirigenti non sanno negoziare, in un'amministrazione che negozia quotidianamente (anche i provvedimenti autoritativi sono oggetto di una preventiva negoziazione o contrattazione). Non sanno fare pianificazione finanziaria, in un'amministrazione dominata dal problema della spesa pubblica. Ne deriva che, allocate le risorse finanziarie, non se ne sa controllare la gestione e valutarne il rendimento.

Vengono, infine, la cultura e le tradizioni. La dirigenza francese si è cominciata a formare nell'antico regime, nelle grandi scuole, che Napoleone ha rafforzato, costituendo quel grande vivaio che è stato il Consiglio di Stato. Gli uditori del Consiglio di Stato dovevano essere gli amministratori di provincia. Dopo di allora, vi è una tradizione ininterrotta. La Francia ha cambiato una decina di regimi politici dall'inizio dell'800, non il regime amministrativo. Nella lista dei grandi dirigenti francesi si trovano Constant, Aucoc, Blum, Rocard, per citare due grandi studiosi e pensatori dell'800, l'uomo che aprì, con la direzione del fronte popolare, la Francia al socialismo, in questo secolo, e uno degli attuali dirigenti del partito socialista.

L'Inghilterra ha avuto, a partire dalla metà dell'800, una dirigenza formata nelle migliori classi. Un principe della burocrazia inglese, Edwin Chadwick, era segretario di Bentham. Il grande *civil service* inglese si deve al rapporto Northcote-Trevelyan, che introdusse il sistema della scelta dei migliori mediante concorso, e mutò lo stato lamentevole in cui versavano le grandi università inglesi, Oxford e Cambridge, rafforzandole e facendole divenire il fiore all'occhiello dell'Inghilterra.

Ciò dimostra che non basta una legge, occorre investire molto di più. Occorre puntare sulla formazione di un corpo, di una tradizione, di una cultura.

Benjamin Constant è stato uno dei protagonisti del liberalismo francese, dalla Rivoluzione alla fase postrivoluzionaria, alla Restaurazione. Nei *Principi di politica* (1815), al capitolo XI, intitolato *Della responsabilità degli agenti inferiori* (gli agenti inferiori sono quelli che si chiamerebbero oggi dirigenti; il capitolo precedente riguarda i ministri) osserva: "se si punisce solo il ministro che dà un ordine illegale e non lo strumento che l'esegue, si mette la riparazione così in alto che non si può ottenerla. È come se si prescrivesse a un uomo attaccato

da un altro di dirigere i suoi colpi solo sulla testa e non sul braccio del suo aggressore, con il pretesto che il braccio non è che lo strumento cieco e che nella testa è la volontà, e per conseguenza il crimine". Se si spoglia questa terminologia di quello che c'è di ottocentesco; se si sostituiscono le espressioni "l'ordine del ministro", "l'agente inferiore che esegue" con termini moderni, nel senso che il ministro fissa obiettivi ed altri risponde della loro realizzazione, in questa frase si legge che sono responsabili dell'amministrazione non solo i politici che indirizzano, ma anche i dirigenti che amministrano. Questo è l'ultimo elemento mancante del quadro: la responsabilità diretta dei dirigenti.

Struttura e problemi della contrattazione (*)

Tiziano Treu

Molto opportunamente Romagnoli ha richiamato la legge-quadro dell'83: l'utilità del richiamo consiste nel fatto che il ricordo di una legge fallita è un elemento per cercare di evitare gli stessi errori. Molti fantasmi di quel passato girano ancora, ma non sono i fantasmi ad essere pericolosi, sono le prassi instauratesi, ad esserlo. E quelle derivanti dalla legge-quadro sono tuttora presenti. Tuttavia al di là della maggiore esperienza acquisita, credo che le premesse di questo nuovo ciclo di riforma siano molto diverse.

Il pubblico impiego è uno dei problemi più gravi dell'Italia contemporanea, una delle eredità più pesanti lasciate dalla prima Repubblica, ma mi sembra che questa eredità sia stata lasciata con almeno le premesse normative per non ripetere gli errori dell'83.

Organizzerei il mio discorso in tre parti: la prima, di impostazione generale del problema della contrattazione e in particolare del rapporto tra centralizzazione e decentramento nella contrattazione. La seconda, sull'iniziativa delle regioni in questa materia, ed infine vorrei darvi qualche primo elemento di riflessione in margine alla attività contrattuale nazionale, e all'agenzia in particolare.

Sul primo punto: perché le premesse sono diverse? Perché almeno ci siamo fatti chiarezza e ci siamo detti fino in fondo qual è l'effettiva funzione e qualità (o quella che dovrebbe essere la qualità) della contrattazione. In effetti, nel sistema della legge quadro la contrattazione collettiva era affetta, da una parte, da velleità di onnipotenza, frustrate dalla stessa legge, e dall'altra era inserita in un contesto che chiamerei

Articolo pubblicato in *Regione e governo locale*, 1994, n. 3, pp. 303-311.

(*) Intervento non rivisto dall'Autore.

garantistico e protezionistico, per non dire consociativo, visto l'attuale abuso del termine. Ma la contrattazione è contrattazione solo se è libera, vale a dire non protetta; non c'è mai, nei moderni sistemi di relazioni di lavoro, una contrattazione coatta. Viceversa, nella teoria, nella normativa e poi nella prassi di quel sistema, la contrattazione era, per un verso, troppo limitata, per altro verso troppo garantita, finendo per essere coatta. Su questo punto mi sembra si sia fatta chiarezza; la contrattazione, al di fuori degli spazi riservati alla legge che, da parte dell'agenzia tendono ad essere interpretati restrittivamente, è libera e non coatta e si fa se è utile. A questo proposito ricordo che, se è vero che la tendenza è all'armonizzazione delle regole, è anche vero che, finché il pubblico resta pubblico, ha funzioni diverse dal privato, e quindi gli obiettivi non possono non risentire di questa diversità; concretamente la contrattazione collettiva nel pubblico ha una responsabilità maggiore, dovendo dimostrare di essere utile non solo alle due parti, cioè datore di lavoro pubblico e dipendenti pubblici, con uno scambio difficile da verificare di volta in volta, ma anche al terzo, rappresentato dal cliente-utente, vale a dire dal cittadino. Si tratta di un punto che emerge in altre parti della contrattazione, anche privata, perché anche la contrattazione privata qualche volta ha questo obiettivo in più, di essere una contrattazione che va misurata anche sui terzi – pensiamo alla contrattazione sui limiti del conflitto nei servizi pubblici (ma c'è di nuovo il pubblico di mezzo); nel nostro caso la contrattazione dovrà dimostrare di essere utile alle parti e di essere utile ai cittadini.

Il problema in questo caso è costituito dal fatto che siamo dentro un processo molto complicato perché ha diversi attori: le parti, l'amministrazione, il governo centrale, i governi locali. Senza contare che siamo in un momento in cui le tensioni economico-sociali puntano anche alla diversificazione tra privato e pubblico; in altri termini, l'obiettivo dell'armonizzazione è un obiettivo molto difficile, che va in contro-tendenza rispetto a quanto si sta verificando. Per esempio, nell'esperienza dell'agenzia stiamo cercando di delineare un accordo quadro che tratteggi alcuni principi, alcune regole comuni ai vari settori del pubblico impiego e registriamo forti spinte centrifughe alla diversificazione. La spinta alla diversificazione ha una particolare va-

riante nella spinta al decentramento – in tutto il mondo ed in tutti i settori – e questa ha fondamenti oggettivi e quindi non può essere negata, né esorcizzata per timori o per pericoli di centralismo recepiti dal passato; nel contempo queste spinte al decentramento e alla diversificazione vanno in qualche modo governate o, se preferite, inserite in un minimo di quadro unitario, se non si vuole buttare a mare pezzi interi della nostra civiltà e pregiudicare quel minimo di solidarietà o di condizioni comuni che garantiscono la convivenza e l'equilibrio socio-economico. Questa è un'affermazione generale in cui credo molto. Per essere poi pratico ed esemplificativo, ricordo l'esperienza dei paesi federali relativa al controllo e alla guida centrale delle spinte diversificanti e del decentramento necessario. La Repubblica Federale tedesca, paese federale da tempo, ha un sistema contrattuale nel privato e nel pubblico che non è di decentramento totale, ma di difficile e solido controllo centrale di autonomie, nel caso privato e nel settore pubblico; quindi un equilibrio tra regole nazionali e regole locali, è necessario, anche in una prospettiva federalista, e quindi anche in una prospettiva neo-regionalista. Le contraddizioni per ora non sono certo composte, siamo in una fase di temporanea sospensione dell'attività nella nostra materia; la palla è passata alla contrattazione e quindi anche il problema di comporre l'esigenza di armonia con l'esigenza di diversificazione nella contrattazione sta sulle spalle della contrattazione stessa. Si potranno anche tentare alcune soluzioni in questo contesto, ma è probabile che il quadro cambi e che se ne debbano trovare di diverse. Attualmente il rapporto tra contrattazione nazionale e contrattazione decentrata in genere è posto abbastanza chiaramente e cioè nell'accordo del 23 luglio, pur risentendo del contesto in cui siamo. Perché dico che è posto abbastanza chiaramente? Perché alla contrattazione nazionale spetta la indicazione di alcune regole di fondo, di alcune *guidelines* – come si dice – da implementare poi in sede locale, ovvero la determinazione delle retribuzioni, possibilmente un aumento delle retribuzioni, in linea con gli andamenti dell'inflazione (questo è programmato, e lo si ritrova scritto nei testi anche se non riusciamo ad attuarlo in questo momento). E qualcosa di più (lo dico a futura memoria), qualcosa per cui la collettività generale, in questo caso dei pubblici dipendenti, partecipi

all'incremento del reddito nazionale perché questa è la funzione della contrattazione nazionale sul piano economico in quasi tutto il mondo. Lo dico, naturalmente, come prospettiva. La contrattazione decentrata ha una funzione specifica di gestione delle risorse, di permettere e promuovere una gestione delle risorse umane, finalizzata ad una migliore efficienza ed efficacia e quindi in particolare ha il compito di amministrare una retribuzione variabile.

Il contratto collettivo nazionale deve essere un contratto collettivo leggero ma forte (leggero non vuol dire fragile, ma va inteso nel senso di poche cose ed importanti), e poi spazi controllati alla contrattazione decentrata. Occorre però tenere presente che la contrattazione è un metodo importante ma è un metodo che funziona nell'ambito delle condizioni istituzionali ed economiche esistenti. Quali sono quindi le difficoltà di questo equilibrio difficile, che almeno in teoria potrebbe essere soddisfacente? Alcune sono già state ricordate. Abbiamo la normativa del d.l. 29 ancora per certi versi troppo limitativa di spazi potenziali della contrattazione, ma questo è un punto che ricordo solo perché mi sembra doveroso ricordarlo, non perché sia la priorità. Secondo, abbiamo delle direttive all'agenzia talmente rigide da mettere in difficoltà l'idea della contrattazione come processo utile, in quanto predeterminano troppi punti di caduta – per usare un gergo sindacalese –, e su questo abbiamo espresso serenamente le nostre opinioni anche al ministro che ha svolto sì opera meritoria, ma su questo punto ha dato direttive, a nostro avviso, troppo rigide.

Altro punto di difficoltà è il rapporto con le autonomie. È vero, come ha detto Mariucci, che è stato molto importante, nella lunga e convulsa serie di trattative, ottenere il riconoscimento di uno spazio normativo autonomo all'interno del comparto che rimane unitario, e cioè regioni e autonomie locali, ma devo aggiungere che in questa fase sono scomparsi dalla scena due punti che potevano attuare bene l'idea di contrattazione decentrata: la possibilità di sperimentare forme diverse di inquadramento, e quindi di carriera, perché l'inquadramento e la carriera rappresentano il pilastro della regolazione collettiva e della gestione delle risorse umane in tutti i sistemi. Nell'immediato passato tali strumenti negli enti locali sono stati usati male, senza responsabilità.

Il secondo punto attiene alla funzione incentivante della contrattazione decentrata, in particolare per quanto riguarda le autonomie locali. È noto che la flessibilità deve investire la struttura retributiva italiana che è in generale, anche nel sistema privato, troppo rigida rispetto a sistemi stranieri, nei quali tale struttura è amministrata a livello decentrato e variabile; e variabile non vuol dire che faccia salti selvaggi ma vuol dire che è legata a indicatori di vario tipo. Il nostro sistema privato ha quote di retribuzione variabile, amministrata a livello di azienda, che sono attorno al 10-12%: è poco, ma sta lentamente aumentando. Il sistema pubblico normalmente non ha niente, perché ovviamente i fondi di incentivazione spesso sono così di nome, ma non di fatto; in alcuni casi, pochi, meritevoli, si sta faticosamente avviando verso quote di retribuzione variabile sull'ordine del 6-7%. Quindi, sul punto, occorre rivedere qualcosa, perché almeno per gli enti che sono in grado di disporre di risorse vere, proprie, ritengo necessario sbloccare questa situazione che impedisce una funzione incentivante alla contrattazione decentrata.

Queste sono le difficoltà. Ovviamente queste difficoltà si possono superare in vari modi. La questione è aperta: non so se il pubblico impiego sia tra le priorità del nuovo governo; lo auspico vivamente data l'importanza del problema in termini sia assoluti che relativi. Non si tratta, infatti, della sola modifica alla direttiva in questione, ma della più ampia ed assolutamente imprescindibile riforma istituzionale. In altre parole occorre che si proceda contestualmente ad una effettiva attuazione della contrattazione decentrata in generale; nel caso particolare puntando ad una vera flessibilità responsabile, non a carico cioè di terzi. Ciò che si attua nelle aziende perché le aziende stanno sul mercato, fanno i conti con il mercato, e quindi non possono fare finta di dare incentivi senza che poi ne vengano dei risultati; nel pubblico la condizione indispensabile è una maggiore autonomia finanziaria. Maggiore autonomia finanziaria significa riforma della finanza locale, senza la quale non può esserci un decentramento contrattuale in senso forte.

La seconda serie di osservazioni riguarda ciò che si sta muovendo nelle regioni. Condivido in pieno la posizione di Mariucci. È bene che ci si muova senza aspettare Godot, in quanto l'attendismo è stato

uno dei peccati gravi delle autonomie locali nel recente passato. Basti pensare ai casi, purtroppo diffusi, di inerzia nell'attuazione della 142 da parte dei comuni; l'esempio citato da Mariucci relativo al vostro procedimento disciplinare, da lui eufemisticamente definito barocco, realizza un altro caso di inerzia rispetto al principio della separazione tra politica e gestione che qui viene palesemente violato. Ma purtroppo continuo a vedere che molti enti, fortemente impegnati sul fronte autonomistico, continuano a ritenere che spetti alle giunte adottare provvedimenti di amministrazione del personale, cosa che fa palesemente a pugni con il pur difficile problema della separazione tra politica e gestione. Possiamo discutere quali atti sono di politica e quali di gestione, in quanto non sempre la distinzione è facile, ma certamente gli atti di amministrazione del personale a livello individuale sono atti di gestione; se questi li facciamo elaborare alla giunta siamo proprio in un altro mondo, cioè nel mondo del decennio passato.

Condivido l'impostazione generale del progetto di legge della regione Emilia-Romagna, in particolare la precisa volontà di delegificare, maggiormente apprezzabile in quanto tendenzialmente e soprattutto nel passato, le regioni si sono orientate in senso opposto. Vale a dire nel senso di identificare, partendo da un malinteso rapporto tra le fonti, la maggiore autonomia nei confronti dello Stato con l'autonomia di legiferare; ossia, quanto più ampia è la possibilità di legiferare tanto più forte è l'affermazione di autonomia, cadendo quindi nello stesso vizio che si imputa al legislatore statale. Uno dei punti che Mariucci ha ricordato è quello relativo al procedimento disciplinare; qui, la soluzione dell'ultimo decreto correttivo mi sembra interessante, in quanto lascia alla contrattazione, non alla legge, stabilire le tipologie delle sanzioni; lo faremo in sede di comparto, avendo già concordato con le organizzazioni sindacali, sia pure informalmente, che questa è materia non di accordo-quadro perché è troppo complicata, ma di contrattazione di comparto.

La formula del richiamo totale allo statuto dei lavoratori potrebbe andare bene, però la soluzione adottata dall'ultimo decreto correttivo è abbastanza interessante. Qual è la differenza fondamentale con lo statuto dei lavoratori? La differenza è il collegio arbitrale precedente alla decisione disciplinare e non successivo. Si tratta di una specificità

che, se amministrata bene (ad esempio l'Inps che l'amministra già in questo modo), funziona. Era una delle idee nei progetti dell'art. 7 dello statuto, poi lasciate a favore del controllo arbitrale a valle della sanzione erogata, perché c'era lo spettro del licenziamento. L'obiezione è semplice: non ha senso che uno prima di licenziare debba andare dall'arbitro, ma il contrario: prima si licenzia e poi si va dall'arbitro. Nel complesso mi pare molto corretto l'impianto, compreso il richiamo fatto all'Rsu, quale norma promozionale. Attenzione, l'agenzia ha appena concluso con le organizzazioni sindacali – per ora solo Cgil-Cisl-Uil – uno schema-quadro per la disciplina della elezione di queste rappresentanze, in grado di rivitalizzare il sistema elettivo, sia pure con limiti. Questo accordo, pur non potendosi occupare di tutto, può essere molto utile soprattutto se le elezioni verranno fatte presto e bene. Per esempio, la semplificazione della struttura degli agenti negoziali nel pubblico impiego è ancora un obiettivo molto difficile da raggiungere: di certo non solo con il contratto collettivo, anche se faremo di tutto per arrivarci. È noto quanto sia complicato gestire contrattazioni con 6 sigle, 10 sigle, 2-3 tavoli! In agenzia dovremo avviare otto contrattazioni di comparto, moltiplicato per due, perché ognuna ha i dirigenti, e fa 16, e in ognuna di queste sedi i tavoli saranno dai 2 ai 3, quindi andiamo oltre i 32 tavolini contrattuali. Questo per la sede nazionale; se si applica il tutto in sede decentrata, dove c'è la contrattazione per i dipendenti e per i dirigenti, abbiamo una contrattazione che invece di essere utile ai terzi e alle parti è un processo che si autoalimenta. Comunque speriamo che una semplificazione in questa materia venga progressivamente attuata attraverso le elezioni ed un legislatore intelligente.

Vorrei dire un'ultima cosa sul vostro progetto, oltre ad un accenno sulle prospettive generali della contrattazione. Sia questo progetto che quello di altre regioni, rimette a fuoco il tema delle relazioni sindacali e dei diritti di informazione, partecipazione, ecc. Questo è un punto molto delicato; lo è anche nel settore privato dove da tempo si è praticata la contrattazione vera. A questo proposito mi rivolgo a tutti i protagonisti ed attori di questa materia: le distinzioni tra informazioni, consultazione e altre forme di partecipazione, che sono poi per ora solo la consultazione stabile in comitati bilaterali (non siamo

alla cogestione tedesca, almeno non per ora), e la contrattazione, pur essendoci in teoria, non sono chiarissime; nella pratica sono difficili perché si sa che si può partire con l'informazione, poi essere coinvolti in una consultazione complessa, magari trovandosi a negoziare cose che non si vorrebbero negoziare, ed arrivare – così come accadeva nel passato – all'accordo partendo dall'informazione. Tutto questo fa parte del conosciuto; non vorrei che, per la difficoltà di gestire questi processi, si creino blocchi di cui, peraltro, già vedo i segni nella dirigenza; in altri termini, la paura di ripetere l'esperienza negativa della contrattazione necessitata, può portare alla chiusura totale. Cosa, ovviamente, da evitare.

Due battute finali per indicare gli scenari immediati della contrattazione. Buone sono le premesse, ma forti sono le resistenze. L'attività negoziale in corso dovrebbe dare un quadro sulla normativa per tutti i dipendenti pubblici; l'obiettivo è ambizioso e non è in contraddizione con quanto affermato prima sul decentramento. L'accordo quadro rappresenta soprattutto un'operazione di pulitura di normative che nel tempo si sono sovrapposte, quindi di razionalizzazione complessiva. Una sorta di prolungamento in sede contrattuale di un'attività di bonifica e di riduzione di differenze inutili e dannose che si sarebbe potuto evitare se negli ultimi vent'anni non ci fosse stato un legislatore che faceva leggende del tipo che conosciamo. Questo è il senso dell'accordo-quadro.

La contrattazione di comparto è appena partita, in particolare nel comparto enti locali e ministeri. È nostra intenzione concentrare il contratto nazionale su due o tre cose importanti a cominciare dalla parte economica, che peraltro attualmente è bloccata per le note carenze di risorse stanziare sul '94. Potrebbe anche riaprirsi solo a fine '94 per il '95. Il che significa che saremo chiamati alla difficilissima opera di fare un contratto intelligente, leggero e forte, ma senza risorse. Cosa non riuscita finora a nessuno. L'operazione di un contratto leggero e forte dovrebbe basarsi su tre snodi: gli inquadramenti, la mobilità e l'indicazione di criteri per una contrattazione decentrata che amministri retribuzioni variabili. Noi ci proveremo anche se la sperimentazione sugli inquadramenti è, allo stato, bloccata eccetto quella relativa alle carriere, su cui forse si può forzare qualcosa. Sulla mobilità, una volta

attuato il decreto cornice che è in corso di approvazione, credo sia una procedura che si dovrà negoziare. Questo per quanto riguarda il livello di mobilità che si pilota sul piano nazionale, poi c'è invece la mobilità che si pilota sul piano locale. Terzo, la questione della retribuzione variabile, incentivante, che ha quei limiti che dicevamo; se non si aprono spazi, le uniche risorse da mettere sul piatto sono quelle congelate nelle vecchie forme obsolete e anchilosate dei fondi, risorse che devono essere riformulate e messe in grado di funzionare come retribuzione incentivante.

La contrattazione per la dirigenza è anch'essa appena all'inizio. L'intenzione è di fare una contrattazione parallela, pur sapendo che le difficoltà nel negoziare un profilo della dirigenza sono aumentate, oltre al fatto che questa è la prima volta che si fa una negoziazione generale per la dirigenza. Qui l'intersecazione tra responsabilità delle amministrazioni e responsabilità della contrattazione è particolarmente delicata. Ognuno deve fare la sua parte, a cominciare dall'amministrazione perché la cura, la crescita e la valorizzazione della dirigenza è il primo compito di una amministrazione e di un'azienda che si rispetti. Porsi quindi il problema di cosa significhino veramente funzioni dirigenziali e non fittizie, cosa significhi la temporaneità degli incarichi e così via. Questa è una responsabilità dell'amministrazione, in quanto la contrattazione può solo agire in modo coerente senza intralciare, rapportando l'utilizzo degli strumenti retributivi, cioè le indennità di funzioni e gli incentivi alla dirigenza, alla creazione di una dirigenza responsabile e controllata.

Concludo dicendo che le difficoltà ci sono, la contrattazione allo stato si muove con difficoltà, ma sono fiducioso che si muoverà; il superamento dei blocchi che ho indicato, soprattutto del blocco centralismo-decentralamento, è un compito che spetta a tutta la Repubblica, parti sociali, governo centrale e amministrazioni ai vari livelli; credo che questa sia una sfida per tutti.

L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale

Luigi Mariucci

Sommario

1. I precedenti – 2. La figura del Presidente della Regione e le sue implicazioni politico-istituzionali – 3. Elezione diretta del Presidente e “nuove Regioni” – 4. Conclusioni.

1. I precedenti

Vi sono buone probabilità che le elezioni regionali del 16 aprile 2000 segnino davvero l'avvio di una nuova fase del regionalismo italiano. Con la modifica delle norme costituzionali riguardanti la forma di governo e l'autonomia statutaria regionale si compie solo un primo passo per il rafforzamento delle Regioni e della loro capacità di governo. Ma si compie un passo cruciale, che non tarderà a determinarne altri. La stabilità dei governi regionali e l'autorevolezza delle loro *leadership* costituisce una premessa indispensabile per rilanciare il ruolo delle Regioni e portare a compimento il complesso processo di decentramento amministrativo avviato dalle leggi Bassanini. Con governi regionali autorevoli sarà più facile superare le resistenze che si oppongono ad una più ampia riforma in senso federale dello Stato. L'approvazione definitiva del progetto di revisione degli artt. 121-126 Cost., quindi, produce implicazioni dirette e indirette che vanno subito esplorate e chiarite, anche perché di queste implicazioni si deve essere ben consapevoli nel momento in cui ci si accinge a formulare candidature e programmi per le prossime elezioni regionali. Prima di avviare questa riflessione, si deve ricordare da quale percor-

so emerge la soluzione oggi adottata dal Parlamento. La necessità di dotare (anche) le Regioni di un sistema di governo stabile, autorevole, efficace, è stata richiamata con dovizia di argomenti dalla dottrina più illuminata già almeno dalla metà degli anni ottanta. Vari studiosi avevano messo in luce gli effetti distorsivi del sistema proporzionale e del parlamentarismo estremo. Un assetto istituzionale che, oltre a produrre gli effetti negativi sperimentati a livello nazionale (instabilità delle giunte, contrattazione permanente tra i partiti della coalizione con conseguenti pratiche lottizzatrici e spartitorie), aveva effetti negativi sulla stessa autonomia delle Regioni.

Come ha scritto Augusto Barbera in un saggio del 1990, in un tale quadro, “l’elettore è indotto a votare tendenzialmente estraniandosi dai problemi regionali e locali ed è invece sollecitato a dare premienza agli equilibri nazionali fra *partner* di governo o fra maggioranza ed opposizione; proprio così sono resi più facili i tentativi di omogeneizzare centro e periferia svuotando le autonomie locali e regionali”. Già allora era chiaro quale strada sarebbe stato necessario seguire: “si tratta di giungere ad una forma di governo regionale forte attraverso una riscrittura dell’art. 122 della Costituzione che consenta [...], contestualmente all’elezione del consiglio regionale, l’elezione a suffragio universale della maggioranza e del Presidente della giunta [...], la nomina degli assessori da parte del Presidente nonché lo scioglimento automatico del consiglio in caso di sfiducia al Presidente”¹. Prima però che il Parlamento accogliesse questa soluzione, sono passati vari anni di intensi cambiamenti e di tenaci battaglie politiche. La stessa Commissione parlamentare per le questioni regionali, che pure era presieduta proprio da Barbera, dovette concludere la sua indagine conoscitiva sulla “forma di governo regionale” prendendo atto che le contrapposizioni tra i partiti non consentivano di assumere una posizione netta né sul sistema elettorale né tanto meno sull’elezione diretta del Presidente. Una nutrita schiera di studiosi (tra quelli consultati dalla Commissione e quelli che ne facevano parte come parlamentari)

(1) Ora in: A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, p. 275.

si divise in merito all'opportunità di disegnare un sistema "presidenzialista", e cioè con elezione separata di Presidenti e consigli, ovvero un sistema "neoparlamentare" in cui l'elezione del Presidente fosse collegata alla formazione delle maggioranze. Tra i primi vi erano Miglio, Galeotti e Rotelli. Tra i secondi Barbera, Pasquino e, seppure con varie cautele, Bassanini e Paladin. Gli uni e gli altri dovettero tuttavia prendere atto che chi dominava il gioco parlamentare non aveva alcuna intenzione di superare la politica dei veti incrociati².

Fu solo leggermente meno elusivo il risultato raggiunto dalla Commissione per le riforme istituzionali dell'XI legislatura (De Mita-Iotti), il cui comitato ristretto sulla forma di Stato si limitò a proporre una revisione dell'articolo 122 con la quale si consentiva ai singoli consigli regionali di adottare un sistema elettorale e una forma di governo diversi da quelli stabiliti al livello nazionale (che tuttavia rimanevano inalterati). In pratica, nella proposta del comitato ristretto della Commissione De Mita-Iotti, l'art. 122 rimaneva identico a quello in vigore, con la sola aggiunta di un ultimo comma che attribuiva agli statuti regionali la facoltà di scegliersi una diversa forma di governo.

È abbastanza chiaro, insomma, che in una prima fase, che arriva fino almeno al 1992, la gran parte del mondo politico ha avversato il rafforzamento istituzionale delle Regioni o vi è stato totalmente indifferente. Dall'inizio della "transizione" in poi, quando era ormai ovvio che la riforma delle modalità di formazione della rappresentanza politica, "anche del livello regionale", non poteva essere esclusa dall'agenda istituzionale, si è costituito un altro partito: quello dei (finti) estremisti dell'autonomia regionale. Secondo questa posizione, sarebbe stato inammissibile che, mentre ci si incamminava verso una riforma in senso federalista dello Stato, si imponesse un modello istituzionale uniforme a tutte le Regioni. Paradossalmente, ma non tanto, erano però proprio questi stessi estremi difensori della autonomia statutaria delle Regioni ad avversare altri più significativi strumenti di difesa di un equilibrato bilanciamento tra centro e periferia, a cominciare dalla costituzione di un vero Senato federale.

(2) Cfr. G. RIZZONI, *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale della Commissione Bicamerale per le questioni regionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1990.

Una tale posizione era ed è (se ne avrà la riprova nel giro di pochi anni) concettualmente ed empiricamente sbagliata. Chi conosce la dinamiche proprie del governo delle istituzioni regionali sa bene che esse hanno bisogno oggi di una spinta esogena che imprima loro una più forte capacità decisionale. E a meno che non si volesse scaricare sui quindici consigli regionali il noto paradosso delle riforme (per cui assemblee deboli e frammentate non sono in grado di modificare le regole sulla base delle quali esse stesse vengono formate) era necessario che, in prima battuta, tutte le giunte e i consigli regionali a statuto ordinario fossero messe “sulla strada giusta”.

Se questo è alla fine avvenuto, lo si deve certamente anche alla tenacia e alla convinzione con cui la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e gli esponenti delle autonomie locali ne hanno argomentato in varie sedi la necessità. Soltanto i principali documenti e le principali iniziative prodotte dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra il 1993 e il 1994 per chiedere, allora, una tempestiva riforma della legge elettorale, riempiono una raccolta di trecento pagine curata dal Servizio studi della Camera dei deputati³. In quella congiuntura, era abbastanza chiaro che non sarebbe stato possibile ottenere una modifica dell'art. 122. Si puntò quindi ad avere, almeno, una legge elettorale che “simulasse” l'elezione diretta. Come sappiamo, il risultato non fu eccelso, sia per i limiti imposti dall'allora vigente art. 122 sia per i più corposi vincoli posti dalla volontà di salvaguardare il multipartitismo.

Già all'indomani delle elezioni del 1995, fu quindi ripresa l'iniziativa. Qui basta ricordare che fu solo dopo il documento comune Anci/ Conferenza dei Presidenti di Regione del 20 gennaio 1998, il quale conteneva un organico pacchetto di emendamenti alla proposta della Bicamerale, che il Comitato ristretto della Commissione assunse un impegno chiaro ad introdurre nel passaggio in aula una norma tran-

(3) CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Le modifiche all'art. 122 della Costituzione e al sistema elettorale regionale. Rassegna di dottrina*, n. 20/III, luglio 1994. Ma si vedano anche i fascicoli n. 4 e n. 6 del 1993 di questa stessa Rivista, parzialmente riprodotti all'interno del *dossier* citato.

sitoria che prevedesse per il 2000 l'elezione diretta dei Presidenti⁴. Quando poi divenne evidente che la "grande riforma" si era nuovamente bloccata, si è puntato con decisione a sostenere quelle "piccole riforme" in grado di innescare un circolo virtuoso⁵.

Nell'ottobre del 1998, una delegazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha poi svolto un insieme di consultazioni con tutti i gruppi parlamentari per sollecitarli a considerare il rilievo strategico dell'introduzione, con una norma costituzionale transitoria, della elezione diretta del Presidente della Regione, ottenendo garanzie da tutti i principali partiti (Ds, Fi, An ed anche Lega Nord). All'indomani dell'insediamento del Governo D'Alema (novembre 1998), inoltre, furono poste al Presidente del Consiglio, nella sua veste di Presidente della Conferenza unificata, "tre questioni prioritarie": *a*) una riforma costituzionale stralcio che introducesse l'elezione diretta dei Presidenti e forme speciali di autonomia; *b*) una piena e coerente attuazione della riforma amministrativa; *c*) la definizione di un assetto chiaro dell'autonomia finanziaria delle Regioni⁶.

Si è arrivati così, nel febbraio 1999, alla formulazione, da parte della Commissione affari costituzionali della Camera (relatore Antonio Soda), di una proposta unificata, abbastanza simile a quella poi adottata (alla fine di luglio) in prima deliberazione da Camera e Senato. Insomma, non si è arrivati all'approvazione della riforma per caso né senza sforzi. Oggi, tuttavia, le Regioni dispongono di uno strumento

(4) Nel documento, con riferimento allo specifico profilo della forma di governo regionale, si scriveva tra l'altro: "Per dare corpo alla prospettiva federalista [...] è necessario innanzitutto garantire stabilità ed autorevolezza ai governi prevedendo in Costituzione il principio dell'elezione diretta dei Presidenti e assicurando, in ogni modo, che si darà attuazione a tale principio entro le elezioni del 2000, perché le Regioni siano pronte sin da subito ad esercitare efficacemente i poteri loro conferiti". Conseguentemente, chiedevamo che laddove veniva attribuito agli statuti la potestà di disciplinare la forma di governo regionale (art. 60, comma 4, lettera *a* della proposta) fosse inserito l'inciso: "prevedendo l'elezione diretta del Presidente della Regione".

(5) Cfr. il documento *Patto per il federalismo tra Comuni, Province, Regioni* sottoscritto da Anci, Upi e Conferenza dei Presidenti delle Regioni, 25 marzo 1998.

(6) Cfr. *Documento per l'incontro con il Governo D'Alema* della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, 13 novembre 1998.

istituzionale la cui portata e il cui potenziale impatto non può essere sottovalutato. La riforma, infatti, non si limita a prevedere l'elezione diretta del Presidente, ma gli conferisce anche rilevanti strumenti per esercitare il suo ruolo di direzione della politica regionale. Gli affida innanzitutto il potere di nominare e revocare gli assessori scegliendoli a sua discrezione dentro o fuori dal consiglio regionale. In secondo luogo, gli attribuisce di fatto un potere discrezionale di scioglimento, nel caso in cui dovesse ritenere che il suo programma non viene adeguatamente sostenuto o attuato⁷.

2. La figura del Presidente della Regione e le sue implicazioni politico-istituzionali

Bisogna avere ben chiare la natura e la dimensione dell'elezione diretta del Presidente della Regione per misurare l'insieme dei suoi effetti politico-istituzionali. Occorre anzitutto comprendere perché si è arrivati a introdurre l'elezione diretta dei Presidenti di Regione, sulla base – come si è detto – di una forte spinta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, a prescindere dalle particolari collocazioni politiche dei singoli e del sistema delle autonomie. Tale scelta dipende più da ragioni di fatto che di principio. Secondo gli astratti canoni della logica federalista, la scelta della forma di governo andrebbe rimessa alle stesse decisioni dei soggetti di autonomia. Ma già qui si registra una eloquente controprova fattuale: proprio nelle Regioni a statuto speciale, che già godono di una ampia autonomia statutaria, si è dimostrata l'impossibilità di risolvere “dal basso” la questione. Per un insieme di motivi, politici ed istituzionali, accade che in alcune Regioni a statuto speciale si assista oggi al grado più elevato di instabilità degli esecutivi. Così nel Friuli-Venezia Giulia, nell'ultima legislatura, si è assistito a ben cinque cambi di maggioranza e di presidenza. Non molto diversa è la situazione in Sicilia, mentre in Sardegna, a fine ottobre '99, dopo

(7) Come recita infatti il terzo comma del (nuovo) articolo 126, “l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio”.

tre mesi dalle elezioni regionali, non si è ancora riusciti ad eleggere il Presidente e la giunta.

Nelle stesse Regioni a statuto ordinario, dopo che sono scadute le cosiddette norme “anti-ribaltone”, a partire dal 1997/98, si sono riaccesi diffusi processi di crisi e instabilità. Cambi di Presidente e di maggioranza, specie nelle Regioni meridionali, crisi politiche endemiche in alcune Regioni del nord, processi di polverizzazione delle rappresentanze politiche regionali e ingovernabilità dei consigli sono stati all’ordine del giorno. Da tutto ciò si ricava la conferma di un dato di realtà ormai evidente su molteplici piani. In Italia, dopo la crisi del vecchio sistema dei partiti, il sistema politico non trova la strada di una sua stabile riorganizzazione e quindi non riesce a produrre forme efficaci di governabilità.

Cosicché è necessario ricostruire il sistema politico a partire dal sistema di governo, dalla preminenza delle istituzioni di governo. Si arriva perciò all’elezione diretta del Presidente della Regione per le stesse ragioni per cui si è introdotta, con la legge n. 81 del 1993, l’elezione diretta dei Sindaci, perché i partiti non erano più in grado di produrre governi stabili nei Comuni. Lo stesso accade oggi per le Regioni: per rendere utile l’istituto regionale, per fare delle Regioni uno strumento di modernizzazione del paese, e non un sovraccarico istituzionale, occorre fondare la responsabilità di governo sulla base di un mandato diretto dei cittadini.

Della portata e delle conseguenze politico-istituzionali di questa scelta occorre però essere pienamente consapevoli. L’elezione diretta di un Presidente di Regione è qualcosa di più di quella di un Sindaco. Per il motivo evidente che Milano, Bologna, Firenze, Napoli, pure importanti, non equivalgono alla dimensione delle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Campania. I Presidenti delle Regioni, una volta eletti direttamente, acquisteranno una soggettività politico-istituzionale di ben altro rilievo, dato che le Regioni non sono enti di amministrazione e gestione, ma istituti di governo politico e di legislazione.

Bisogna poi considerare il meccanismo specifico con cui si svolge l’elezione diretta. Sul Presidente di Regione viene incentrata un’enorme forza maggioritaria. Basti considerare che il Presidente di Regio-

ne, a differenza dei Sindaci, è eletto a turno unico. Ciò significa che nelle Regioni in cui si presenteranno alle elezioni tre poli (come nelle Regioni del nord) il Presidente trascinerà dietro di sé il premio di maggioranza per il consiglio, anche partendo da una base di poco superiore al 30%. Il premio di maggioranza consisterà nell'elezione dei candidati per il consiglio della lista maggioritaria regionale ed, eventualmente, di candidati ripescati nelle liste provinciali agganciate alla lista maggioritaria, se necessario anche eccedendo il numero totale dei seggi ordinariamente previsti. Inoltre, il Presidente potrà nominare in giunta anche assessori esterni al consiglio. Infine egli avrà un forte potere di controllo sul consiglio regionale, dato che questo non potrà sfiduciarlo, pena il suo scioglimento.

Da qui l'interrogativo. Che cosa sarà questo Presidente di Regione? Una sorta di monarca dispotico, oppure, a rovescio, un ostaggio delle forze politico-partitiche che l'hanno sostenuto? Per rispondere a questa domanda bisogna osservare la questione non più dal lato del sistema elettorale del Presidente e della logica maggioritaria, ma dall'altro versante del metodo di elezione del consiglio regionale. Se non verrà modificata, come tutto fa presumere, la legge elettorale ordinaria, a fronte della carica maggioritaria assegnata alla elezione del Presidente, avremo infatti consigli eletti con sistema proporzionale, sulla base di liste provinciali e addirittura con voto di preferenza. Se il proporzionale induce competizione e spinte alla frammentazione e divaricazione tra gli stessi partiti alleati, come si è verificato nelle recenti elezioni europee, il voto di preferenza, come è noto, oltre a porre problemi sotto il profilo dell'etica politica, induce persino competizione tra candidati di una medesima lista, determina vincoli rispetto a ristretti gruppi di interesse e, quindi, produce effetti di vera e propria polverizzazione, al limite di un "neonotabilato", della rappresentanza politica.

Tutto questo, peraltro, si è già visto. Come si è sopra osservato, il rilancio della autorevolezza e della stabilità dei governi regionali, dopo le elezioni regionali del 1995, non è stato solo contraddetto, in molti casi, dalle forme esplicite di crisi politica, tramite i cosiddetti "ribaltoni" e "contro-ribaltoni", realizzate in specie in alcune Regioni del mezzogiorno, ma anche da diffusi meccanismi di vero e proprio

dissolvimento delle coalizioni, sia di maggioranza sia di opposizione, verificatesi largamente anche nelle Regioni settentrionali.

Basti richiamare un dato significativo, in ordine agli adempimenti delle Regioni in attuazione della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 112 del 1998 (le cosiddette leggi Bassanini). Nell'ottobre 1999 risultava che nove Regioni su quindici avessero già approvato leggi organiche in attuazione del d.lgs. n. 112/1998. Risulta altresì che, per le altre sei Regioni che non hanno approvato le leggi, in tutti i casi, tranne uno, le giunte regionali avevano già, da tempo, provveduto a proporre i loro disegni di legge. È nei consigli che si determina il blocco. Se questo accade in Regioni come la Lombardia, il Piemonte, il Veneto, è perché, in quelle situazioni, Presidenti e giunte non sono in grado di governare la loro maggioranza. Data la frantumazione delle stesse coalizioni di governo, l'invio di un progetto di legge della giunta al consiglio si traduce, quindi, in un percorso dai tempi e dall'esito incerti.

Questa scissione, al limite della schizofrenia, tra logica maggioritaria e logica proporzionalistica rischia di riprodursi su più ampia scala nelle prossime elezioni regionali, se non si adotteranno precise e tempestive contromisure. Sulle misure di riforma legislativa, a partire da quelle minime, cioè dall'abolizione del voto di preferenza, che ormai rappresenta un vero e proprio *unicum* nel panorama europeo, c'è poco da illudersi, anche perché l'abolizione del voto di preferenza dovrebbe andare di pari passo con la codificazione di regole democratiche in ordine alla formazione delle "liste bloccate".

La questione andrà quindi affrontata sul piano direttamente politico, del modo con cui costruire le candidature a Presidente, le coalizioni, i vincoli programmatici e le liste provinciali. È evidente infatti, in assenza di forti determinazioni politiche, il pericolo di dar vita a consigli regionali bicefali: formati, per un verso, nella logica maggioritaria, incardinata sulla elezione diretta del Presidente, e, per l'altro, nella logica proporzionale-partitica. Ciò rimanda all'interrogativo sopra formulato. Il Presidente della Regione, eletto sulla base di un siffatto meccanismo, che cosa diventerà in concreto: una sorta di monarca solitario e capriccioso oppure, all'inverso, un ostaggio delle compagini partitiche che l'hanno sostenuto?

Un solo rimedio può scongiurare i rischi appena paventati. Si tratta, allo stato dell'arte, di un rimedio essenzialmente politico. Occorre che le diverse coalizioni che si presentano alle elezioni regionali diano mandato ai candidati/Presidenti di formulare un programma politico stringente, non solo in ordine alle politiche di governo del territorio (sviluppo economico, infrastrutture, *welfare*, sicurezza, ecc.), ma allo stesso progetto di nuova forma di governo regionale.

Occorre, in altri termini, che i candidati/Presidente di Regione siano proposti e concepiti dalle coalizioni che li sostengono come veri e propri capi politici (in senso "weberiano") delle maggioranze di provenienza. Cruciale, in particolare, è la questione dei nuovi statuti regionali, di cui meglio si dirà più avanti. Non è possibile che il candidato/Presidente si limiti a formulare un generico programma di governo, rimettendo le questioni istituzionali, cioè la determinazione della forma di governo regionale, al consiglio. Sarebbe come chiedere ai cittadini un mandato in bianco e dire loro: per l'istante eleggetemi, poi il consiglio regionale deciderà se e come si dovrà eventualmente ritornare a un sistema "iperparlamentare" e partitico-proporzionale. Occorre perciò che i candidati/Presidenti formulino precisi impegni programmatici, vincolando la propria maggioranza a promuovere l'approvazione di statuti regionali coerenti con la logica maggioritaria e bipolare. Da questo punto di vista, va valutato il tema del modo in cui le diverse coalizioni si presenteranno alle prossime elezioni regionali. Se il problema è quello di impedire la scissione tra logica maggioritaria, in base alla quale viene eletto il Presidente, e logica proporzionale, in base a cui vengono eletti i singoli consiglieri regionali su liste provinciali, è evidente che la soluzione più lineare consisterebbe nel promuovere "liste uniche di coalizione". Il modo più netto per contrastare il cortocircuito tra elezione diretta del Presidente, con i conseguenti effetti maggioritari, ed elezione proporzionale del consiglio sarebbe quello di vincolare lo schieramento che sostiene il candidato/Presidente a presentare una lista unica, traducendo il vincolo programmatico in candidature unitarie anche a livello provinciale.

Se ciò non fosse possibile, per motivi relativi alle residue esigenze di identità delle singole forze politiche e alle difficoltà di costruire liste

unitarie in presenza del voto di preferenza, occorrerebbe esplorare altre strade, a partire dalla necessità imprescindibile della coerenza del patto programmatico di coalizione e dalla autonomia di scelta del candidato/Presidente sulla composizione della lista maggioritaria. Va ricercata, in conclusione, la soluzione più opportuna al fine di raggiungere l'obiettivo sostanziale: dar vita nella prossima legislatura regionale a governi autorevoli e a maggioranze politiche stabili.

3. Elezione diretta del Presidente e "nuove Regioni"

Il punto di sostanza del ragionamento svolto fin qui può riassumersi nei seguenti termini: l'elezione diretta del Presidente della Regione e la formazione di governi, maggioranze e rappresentanze politiche regionali autorevoli non sono "valori in sé". Sono strumenti necessari a fare delle Regioni istituzioni utili, luoghi di raccordo tra centro nazionale, territori e Unione europea. Non più dunque le vecchie Regioni, intese come agenzie di distribuzione della spesa pubblica a nome e per conto dello Stato, quando non enti substatuali sovrapposti gerarchicamente alle autonomie locali, ripetitive dei vizi burocratici e centralisti dello Stato. Ma nuove Regioni intese come centri di coordinamento e governo politico di governi locali messi efficacemente a rete e quindi trasformate in veri e propri strumenti di federazione di città e comunità locali.

Questa è la prospettiva per cui lavorare. Fare delle nuove Regioni uno strumento utile alla modernizzazione del sistema Italia. Regioni, dunque, al tempo stesso leggere, sul piano amministrativo, ma autorevoli su quello politico, capaci di decentrare le funzioni amministrative e gestionali al sistema delle autonomie locali, ma capaci anche di portare a sintesi e dare "forma politica" ai sistemi territoriali di governo.

Da questo punto di vista, l'elaborazione dei nuovi statuti regionali costituirà un passaggio decisivo del mandato costituente delle "nuove Regioni". Non si tratta solo di riaffermare l'esigenza, sopra argomentata, di impegnare tutti i futuri governi regionali nel rendere coerenti, sotto il profilo del sistema elettorale e della forma di governo, gli statuti regionali con la prospettiva maggioritaria e bipolare. Ma, ancor di più, di impegnarli a definire i progetti di "autonomia speciale", che dovrebbero essere legittimati dalla successiva riforma costituzionale,

a disciplinare l'esercizio del potere regolamentare che con la riforma viene sottratto alla competenza dei consigli.

Si tratta inoltre di disciplinare le relazioni tra ruoli di giunta e ruoli consiliari, posto che, in ogni caso, la riforma consente ai Presidenti eletti nel 2000 di scegliersi anche assessori non consiglieri. Più in generale, occorre trovare un nuovo equilibrio nei rapporti tra giunta e consiglio, mantenendo in capo alla giunta l'attività amministrativa e rafforzando le funzioni di controllo e indirizzo dei consigli. Questo sarà meno problematico in quelle Regioni, come l'Emilia-Romagna, in cui, pur rimanendo in uno schema parlamentare classico, è già stato superato in sede di regolamento consiliare il modello assemblearista in voga negli anni settanta. Tuttavia, anche in una Regione come la nostra, sarà necessario evitare il rischio di una possibile schizofrenia tra i tratti "presidenzialistici" indotti dall'elezione diretta e il perpetuarsi di un logica proporzionalistica a livello dei gruppi consiliari. Si correrebbe il rischio di trovarsi di fronte ad una forma di dualismo improprio e improvvisato e, quindi, privo degli adeguati bilanciamenti istituzionali.

Se infatti, pur in presenza di conflitti e distinguo all'interno della maggioranza, sia il Presidente della giunta sia il consiglio si rifiutassero di andare al costoso *show-down* delle elezioni anticipate, si potrebbe determinare una nuova, ma non meno perniciosa, forma di ingovernabilità. Come nel sistema presidenziale statunitense, la continuità degli esecutivi verrebbe "data per scontata", ma alle spalle di questa vi sarebbero un costante tiro alla fune tra Presidente e assemblea e una contrattazione continua per l'approvazione dei progetti di legge governativi.

Si tratta, insomma, di lavorare ad una attenta revisione degli statuti che eviti di accentuare le tensioni tra un Presidente "governatore" e un consiglio con maggioranze variabili (cosa che potrebbe verificarsi se agli inesistenti filtri alla frammentazione partitica presenti nell'attuale legge elettorale non si mettesse riparo modificando gli statuti che incentivano la costituzione di micro-gruppi). Si tratta invece di rivedere gli statuti e, contestualmente, le leggi elettorali da applicare nel 2005, in modo da fare del Presidente eletto il capo politico di una maggioranza coesa. Su questo ulteriore aspetto, poi, occorrerà lavo-

rare da subito alla formulazione delle norme nazionali di principio, senza l'approvazione delle quali non sarà possibile per le singole Regioni esercitare la loro facoltà a definire sistemi elettorali differenziati. E quando questo primo risultato sarà stato raggiunto, sarà possibile confezionare sistemi elettorali regionali che garantiscano la coesione delle maggioranze con modalità appropriate ai singoli sistemi politici regionali.

Come è noto, infatti, uno dei motivi che ha sempre reso particolarmente arduo il lavoro degli "ingegneri elettorali" nel caso delle Regioni è che è veramente difficile costruire un sistema in grado di bilanciare stabilità delle maggioranze e rappresentatività dei consigli che sia adatto alle Regioni territorialmente più estese e a quelle di minori dimensioni, nonché a sistemi politici regionali con insediamenti elettorali dalla struttura completamente diversa. Se invece sarà possibile fissare dei punti fermi a livello nazionale, che pongano al riparo da locali rigurgiti di proporzionalismo, sarà davvero utile ed opportuno che ogni Regione possa cercare il sistema elettorale che le si attaglia meglio.

In conclusione, nonostante gli sforzi profusi da studiosi e politici negli ultimi anni, la "grande riforma" in senso federalista non è stata ancora varata, per quanto sia all'attenzione del Parlamento un progetto di riforma in senso federale del titolo V della Costituzione. Ma la "piccola riforma" del sistema di elezione del Presidente promette di essere il lievito della riforma reale. A patto che si sia consapevoli delle sue potenzialità e che si delineino di conseguenza, fin d'ora, nella prospettiva delle elezioni della primavera 2000, candidature, coalizioni e programmi adeguati alla sfida.

Una forte *leadership* politica regionale è peraltro una premessa indispensabile per introdurre elementi federalistici "all'interno dei partiti". Perché fino a quando la *leadership* di partito sarà distinta (e distante) dalla *leadership* istituzionale, la prima non solo opererà inevitabilmente per indebolire la seconda, ma sarà anche dipendente dalle dinamiche "nazionali" del partito. Una forte *leadership* politica regionale, costretta a cimentarsi nella ricerca del consenso diretto dei cittadini, ma radicata al tempo stesso nelle istituzioni di governo (resa cioè "competente" e salda dal suo ruolo istituzionale), diventa un in-

terlocutore dotato di una sua propria legittimazione ed autonomia per il sistema politico nazionale.

Se i vari passaggi appena indicati fossero compiuti per intero, dovrebbe diventare più facile anche dare attuazione al processo di decentramento amministrativo. Governi stabili e autorevoli possono infatti garantire quel rispetto dei tempi e degli impegni presi che fino ad oggi (in varie Regioni) sono mancati. E se Regioni rinnovate fossero in grado di superare la prova del federalismo amministrativo, non si vede quali altri argomenti potrebbero essere frapposti ad una ripresa e ad un approfondimento della riforma in senso federalista della Costituzione.

4. *Conclusioni*⁸

La legislatura regionale che sta per chiudersi si era aperta all'insegna di una grande speranza: fare delle Regioni un soggetto attivo del processo di trasformazione dello Stato. Dopo la lunga fase in cui le Regioni sono state in larga parte investite dalla crisi del sistema politico e dopo che si era quindi consumato il declino del primo regionalismo, nell'aprile 1995, con i Presidenti eletti sulla base di un sistema maggioritario, sia pure imperfetto, pareva aprirsi un'altra prospettiva. Le Regioni colsero l'occasione: lo fecero presentando al Capo dello Stato e al Governo di allora, nell'autunno 1995 a Caprarola, una proposta organica di riforme immediate, sul piano del decentramento amministrativo, e di riforme strategiche, di profilo costituzionale.

Dopo le elezioni del 1996, quando sembrava che con la Commissione Bicamerale presieduta da D'Alema fosse praticabile la prospettiva della riforma costituzionale, le Regioni hanno ancora proposto un loro contributo, con un progetto organico approvato dalla Conferenza dei Presidenti e centrato, in sostanza, sull'idea di una traduzione, misurata sulla peculiarità italiana, del modello federale tedesco. Quel progetto, con un insieme di adattamenti, ma in coerenza con il suo nucleo centrale (la riforma del Parlamento con l'istituzione di un Senato

(8) Nelle conclusioni riprendo considerazioni già sviluppate in un articolo pubblicato lo scorso 30 settembre 1999 nell'insero *Autonomie* de *L'Unità*, dal titolo *Le Regioni tra crisi e possibile rilancio*.

federale), anche grazie all'iniziativa congiunta tra Regioni, Province e Comuni, aveva raggiunto significativi consensi al momento del primo esame parlamentare della proposta D'Alema.

Ma poi si è assistito al crollo delle riforme, per tutti altri motivi. Scaduta la norma anti-ribaltone, in molte Regioni, specie del sud, si sono verificate nuove crisi di governabilità. Ciò che resta della stagione delle riforme annunciate nel 1995 è dunque solo il progetto del decentramento amministrativo, avviato dalle leggi Bassanini, fin qui costruito, tuttavia, solo nelle norme delle leggi nazionali e regionali, in attesa dell'effettivo trasferimento di funzioni e risorse dallo Stato a Regioni ed enti locali e permanentemente minacciato dai colpi di coda del centralismo.

In questo contesto, occorre evitare che le imminenti elezioni regionali siano intese come una sorta di mero esercizio preventivo rispetto alle successive elezioni politiche. Se si vuole evitare il rischio di un ulteriore innalzamento dei tassi di astensionismo, occorre riportare il confronto tra le forze politiche nazionali su un progetto di governo, fondato sulla riorganizzazione in chiave federale del paese. Occorre presentarsi di fronte ai cittadini chiedendo un mandato per coalizioni coese sul piano politico e programmatico e per candidati alla Presidenza delle Regioni posti nelle condizioni di assumere in prima persona la *leadership* di quelle coalizioni e di mettere in pratica quei programmi. Solo così le elezioni regionali potranno svolgersi attorno a una posta utile per il paese: costruire classi dirigenti e rappresentanze politiche adeguate al compito di fare delle Regioni uno strumento di modernizzazione del sistema-Italia.

Dopo gli Statuti, c'è molto da fare

Roberto Bin

In molte Regioni la stagione degli Statuti è finita, ma non è finita in gloria. Troppo tempo e troppa attenzione sono stati dedicati all'inutile dibattito attorno alle "norme di principio": l'equivoco per cui gli Statuti sarebbero delle "piccole costituzioni" è stato chiarito dalla Corte costituzionale, la quale ha fatto bene a dire con tutta chiarezza che non è così, che le Regioni sono libere di assumere tutti i programmi che ritengono *politicamente* importanti per la propria collettività ma che, *giuridicamente*, queste norme non possono avere alcun effetto giuridico. Dal punto di vista giuridico, gli Statuti non sono "costituzioni", ma una legge regionale rinforzata, non necessaria (le Regioni potrebbero decidere di lasciare in vigore gli Statuti del 1970), a competenza limitata e riservata: nulla di più. Equipararli alla Costituzione temo rientri oltretutto nell'atteggiamento, purtroppo così diffuso, di svalutazione di questa, quell'atteggiamento che, sottovalutando o ignorando il significato politico-istituzionale del processo costituente italiano, sembra considerare la Carta costituzionale come qualcosa che non ha un valore diverso dalla legislazione costituzionale "motorizzata" che ogni singola maggioranza al Governo può imporre, come fosse un fatto tecnico, più che un fatto politico. Il vero nodo degli Statuti sta proprio qui.

Gli Statuti hanno un contenuto "necessario" ed uno "eventuale", dice la Corte: tra i secondi rientrano anche le norme programmatiche, che hanno una funzione "ricognitiva" delle funzioni e dei compiti della Regione. Non solo le norme programmatiche non hanno efficacia giuridica nel senso che non creano diritti e doveri in capo ai singoli,

ma non hanno neppure alcun effetto normativo in relazione alla successiva legislazione regionale, alla quale solo in parte si rivolgono. Grazie a ciò possono spaziare su ogni argomento e non sono illegittime anche quando vanno fuori dalle attribuzioni regionali.

Infatti, se dovessimo attribuire loro un qualche significato normativo, paragonabile a quello che si è ormai soliti assegnare alle disposizioni programmatiche della Costituzione, incontreremmo comunque degli ostacoli insormontabili a riconoscerne la legittimità costituzionale. Il vincolo derivante, in ipotesi, dalle norme programmatiche per gli organi legislativi regionali enterebbe infatti in competizione con i vincoli che ad essi derivano, a vario titolo, dalla legislazione statale (vuoi a titolo di “principi fondamentali” in relazione alla legislazione concorrente, vuoi per effetto delle leggi statali nelle “materie trasversali”, vuoi per effetto di attrazione al centro prodotto dal principio di sussidiarietà) e dalla normativa comunitaria. Per di più ci troveremmo di fronte a questa ulteriore grossa difficoltà, che la maggioranza politica che attualmente domina il Consiglio regionale potrebbe con le “sue” norme statutarie programmatiche pretendere di porre vincoli alle maggioranze future che si formano, non solo nel Consiglio regionale stesso (problema che comunque non può essere sottovalutato), ma addirittura nello stesso Parlamento nazionale, proprio laddove la Costituzione riconosca a questo il potere di imporre scelte legislative di fondo comuni all’intero Paese. Né si potrebbe pensare che l’efficacia delle norme statutarie di programma possa esprimersi attraverso la dichiarazione di invalidità delle leggi regionali con esse contrastanti; questo effetto potrebbe produrre la situazione paradossale per cui una legge regionale “necessaria” per l’attuazione di una norma statale di principio (o vincolante per altre ragioni) debba però essere dichiarata illegittima per contrasto con lo Statuto. Persino come guida interpretativa delle successive leggi regionali le norme statutarie programmatiche non potrebbero svolgere una funzione significativa: le leggi regionali, infatti, vanno interpretate in senso conforme alle norme statali di principio (e alle altre che costituiscono vincolo per il legislatore regionale), oltre che alle norme comunitarie: anche in questo caso, dunque, possono sorgere situazioni di conflitto. Come si vede, tutto ciò che è predicabile in relazione ai principi costi-

tuzionali, non lo è, o quantomeno non lo è con la stessa assolutezza, in relazione alle norme programmatiche degli Statuti. La conseguenza mi sembra drastica e inequivocabile: il dibattito attorno alle norme programmatiche è stato tempo perso e ha indotto ad un equivoco di fondo: che lo Statuto regionale fosse un *documento politico* atto a fondare una mitologica “comunità regionale”, e non un *regolamento giuridico* rivolto a mettere in un corretto ed efficiente assetto il sistema dei poteri della Regione e le sue procedure decisionali. Questi, appunto, erano i contenuti *necessari* dello Statuto, come dice la Corte costituzionale.

Ma dei contenuti necessari i Consigli regionali hanno visto essenzialmente la parte alta, quella che con espressione tanto ricorrente quanto fuorviante si chiama la “forma di governo”. Si è trascurato però che come un ente si governa, come organizza i rapporti e gli equilibri tra i suoi organi, non è dato dalle poche (e sostanzialmente inutili) norme che regolano il rapporto di fiducia tra l’assemblea elettiva e l’esecutivo (rapporto – come si sa – che solo nella prassi politica prende forma effettiva). La forma di governo la fanno gli interessi organizzati quando vanno a chiedere o proporre qualcosa, i cittadini che protestano, le strutture che istruiscono le decisioni, i supporti tecnici che forniscono i dati per le decisioni, le competenze nelle decisioni strategiche di bilancio ecc. Tanta è stata l’attenzione per il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e per la distribuzione dei compiti tra esecutivo e Consiglio regionale, quanto poca è stata quella prestata all’effettiva ristrutturazione del Consiglio regionale, al potenziamento delle sue *capacità effettive* di decidere (cosa ben diversa dalle *competenze formali*, da troppo tempo ben poco esercitate), all’allargamento delle sue capacità di acquisire conoscenze circa le decisioni che assume, al rafforzamento della sua possibilità di attrarre l’attenzione degli interessi organizzati e dei cittadini (quello che con termine che odora ormai d’antico si chiama *la partecipazione*).

Forse non molto potevano fare gli Statuti per risolvere questi problemi complessi, ma certo assai poco hanno inventato per avviare un processo tendente alla loro soluzione. Ora, però, questo compito si ripropone, ineludibile. La scrittura dei nuovi regolamenti consiliari, delle leggi di organizzazione, delle nuove norme di contabilità e

di programmazione finanziaria attende i Consigli regionali neoeletti. Sono compiti delicati e cruciali, a cui si deve sperare che i consiglieri regionali si accostino consapevoli e liberi dai soliti equivoci.

L'equivoco più diffuso è legato all'idea del "primato della politica". È un'idea corretta per molti versi (questo Paese soffre di un malinteso pregiudizio avverso alla "politica"), sbagliata quando fa perdere il senso della "professionalità" del politico, il cui compito non è la politica "pura" (quella che ha reso instabili maggioranze ed esecutivi, impossibili i programmi, litigiosi i partiti e le coalizioni). Il consigliere regionale è pagato con retribuzione adeguata per svolgere una *funzione professionale* assai precisa, risolvere i problemi della collettività che lo ha eletto; e per farlo adeguatamente deve essere in grado di conoscere la realtà, i problemi, i dati, i fatti, le implicazioni, i costi, le dinamiche di bilancio. Siccome non può pretendersi che sia onnisciente, deve attrezzare il proprio lavoro e, per farlo, deve comprendere che il "primato della politica" può essere affermato solo se la politica è debitamente assistita da apparati tecnici, procedure conoscitive, competenze di analisi ecc.: non può mai essere indipendente dai processi cognitivi e partecipativi. Le leggi devono nascere da un'attività istruttoria e "partecipativa" (i "fatti" si conoscono solo in contraddittorio con le organizzazioni sociali), e devono contenere – le leggi importanti s'intende – le necessarie previsioni che consentano di valutare i loro risultati, ciò che hanno prodotto e ciò che sono costate. Se il Consiglio regionale non organizza il proprio procedimento e se stesso per assicurarsi di essere effettivamente capace di assolvere a questi compiti, di poter uscire dal ruolo passivo che ha sinora svolto nei confronti delle informazioni e dei dati forniti dagli uffici della Giunta, di poter attrarre l'attenzione dei soggetti che operano nella società, di poter valutare i risultati delle leggi che ha approvato, allora la "forma di governo" ne resterà definitivamente segnata, e la colpa non potrà essere attribuita all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e alla clausola *simul stabunt, simul cadent*.

La stagione degli Statuti sembra destinata a chiudersi con un bilancio piuttosto deludente, sia per i tempi troppo lunghi, sia per le scarse innovazioni che sono stati in grado di introdurre. Ma la stagione della riorganizzazione della Regione non è finita, perché adesso c'è la fase

delicatissima dell'attuazione degli Statuti. In questa fase si può fare ancora molto, si può fare tutto il necessario per rendere i processi decisionali adeguati (come tempi, come capacità di rispondere alla domanda sociale, come conoscenza dei problemi da affrontare, come consapevolezza dei risultati conseguiti dalle politiche pubbliche) ai compiti che le Regioni hanno assunto dopo la riforma del Titolo V: compiti ingenti per quantità, ma soprattutto per qualità, perché ormai è sulla Regione che grava la responsabilità generale di far fronte all'innovazione richiesta dalla collettività. Questa responsabilità non può essere *di fatto* interamente addossata dai Consigli alle Giunte, dopo tutti i tentativi di difendere *nominalisticamente* le proprie attribuzioni negli Statuti. E l'interesse ad un equilibrato assetto dei poteri non deve essere sentito solo dal Consiglio, perché questa legislatura una cosa deve aver insegnato a tutti, che una Regione in cui vi sia troppo squilibrio tra i poteri non è una Regione che può funzionare bene. Il riequilibrio tra gli organi è una necessità oggettiva, e la partita è ancora tutta da giocare.

La Rivista inaugura il suo ventiseiesimo anno di vita aprendo un dibattito sullo Statuto dell'Emilia-Romagna e sui compiti di attuazione che attendono gli organi regionali dopo le elezioni. È il segno di un impegno di proposta e di riflessione critica a cui vorrebbe restare fedele.

Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze

Stelio Mangiameli

Sommario

1. Il principio di leale collaborazione tra diritto comparato e prassi – 2. Lo sviluppo del sistema delle Conferenze nell'ordinamento italiano – 3. Il ruolo delle Conferenze dal punto di vista istituzionale e funzionale: i governi versus i legislatori; la cd. «chiamata in sussidiarietà» e i suoi effetti – 4. Il principio cooperativo tra contrazione e razionalizzazione – 5. La collaborazione orizzontale come risposta alla chiamata in sussidiarietà – 6. Le nuove forme di coordinamento nella legge n. 131 del 2003: la collaborazione senza poteri sostitutivi – 7. Il d.d.l. sulla Conferenza e l'attuazione del Titolo V.

1. Il principio di leale collaborazione tra diritto comparato e prassi

Prima di prendere in considerazione il Disegno di legge di delega che il governo ha varato nella riunione del 14 dicembre 2006, “per l’istituzione e la disciplina della Conferenza Stato – Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province autonome ed Enti locali” vorrei fare alcune precisazioni su quello che, in un ordinamento che articola la funzione legislativa e quella amministrativa fra più livelli territoriali, dovrebbe comportare l’applicazione del principio di collaborazione.

In tal senso, le questioni che si pongono: a che cosa serve la collaborazione, e fin dove deve spingersi il principio di collaborazione, ci impongono di fare ricorso, per un verso, al metodo comparativo e, per l’altro, ad un esame critico su quanto il nostro ordinamento regionale ha espresso sotto l’etichetta della leale collaborazione, sia nel corso

del primo regionalismo e sia, soprattutto, nelle vicende che hanno caratterizzato l'applicazione del Titolo V revisionato; premettendo sin d'ora che un grosso ruolo ha svolto, non solo la prassi dei rapporti istituzionali tra il Governo e i diversi livelli territoriali, ma anche la giurisprudenza costituzionale, per quel particolare ruolo costitutivo che deve a questa riconoscersi.

Non c'è dubbio che l'esperienza italiana è tributaria, anche in relazione alla vicenda del principio cooperativo, di esperienze straniere ben conosciute.

In particolare, è noto che il "federalismo cooperativo" si è sviluppato, dopo la crisi del '29, negli Stati Uniti d'America con certe caratteristiche e finalità: l'intervento federale sulla legislazione del lavoro (sino a quel momento di competenza degli Stati membri) e l'intento di dare vita a misure anticicliche.

In una fase storica completamente diversa fa la sua apparizione in Germania, con la revisione costituzionale della fine degli anni '60 e l'istituzione di quelli che vanno sotto la locuzione di "compiti comuni" volti a determinare uno sviluppo del sistema industriale agricolo e della ricerca, di recente peraltro riconsiderati nell'ultima revisione costituzionale tedesca del 2006, nella quale si è avuta una attenuazione del principio di collaborazione e una considerazione più favorevole del principio competitivo, anche attraverso la determinazione di un più puntuale riparto delle competenze.

In entrambe queste due esperienze, pur con tutte le differenze che sono intercorse, dal punto di vista storico e da quello del dato positivo di ciascun ordinamento, il principio di collaborazione ha manifestato la sua capacità di concentrazione del potere in capo alla Federazione, allo Stato centrale, e a discapito dell'autonomia degli Stati membri e dei Länder. Ha manifestato la capacità di giustificare delle deroghe al riparto di competenze, non previste sul piano costituzionale, rintracciando il proprio fondamento essenzialmente nella capacità d'intervento finanziario da parte dell'autorità centrale a favore degli enti territoriali, sia Stati membri e Länder, ma anche Comuni e Province.

Questo intervento sussidiario di carattere finanziario è anzi alla base, potremmo dire, di tutte le motivazioni che hanno ispirato il principio di cooperazione.

Su questo aspetto bisognerebbe riflettere quando si parla dell'attuazione dell'art. 119 Cost., lì dove prevede, al comma 5, per lo Stato, queste potenzialità di intervento. Infatti, il nostro sistema costituzionale statuisce che lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per ragioni analoghe a quelle che negli Stati Uniti hanno consentito la formazione dei *grants-in-aid* e, in Germania, lo svolgimento dei "compiti comuni", e cioè "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni".

In premessa, resta da fare, però, ancora una considerazione di carattere generale, e cioè che gli ordinamenti federali ai quali si fa solitamente riferimento, per comprendere l'evoluzione anche del nostro regionalismo, provengono da esperienze storiche consolidate e fondate sul cosiddetto federalismo per aggregazione, che ha avuto alla base, prima della formazione della federazione, l'esistenza di stati sovrani veri e propri, i quali danno vita, con il patto federale e con la costituzione federale che sancisce questo patto, allo Stato federale. In questa tradizione, si mantiene molto forte il ruolo politico degli stati nei confronti della federazione, attraverso meccanismi istituzionali complessi che incidono sul modo stesso in cui la singola macchina federale viene costruita, ma che conducono tutti al permanere della statualità nelle entità federate.

Di qui anche una diversa capacità di questi nella gestione delle procedure di raccordo, che fanno del principio cooperativo un elemento del generale equilibrio tra periferia e centro, insieme ad altri principi e ad una architettura costituzionale che valorizza il disegno federale. Nel nostro sistema le Regioni rimangono delle entità derivate da una decisione di decentramento dello Stato ed è questo che ha permesso uno svolgimento univoco e a favore dello Stato del principio di leale collaborazione, precludendo persino quegli aspetti del principio medesimo che avrebbero consentito di articolare un equilibrio regionale all'interno dell'ordinamento.

In sostanza, se non si accolgono anche alcune misure che servono a

contemperare il principio di cooperazione, con gli altri principi che sono propri di un sistema federale, la stessa collaborazione finisce con diventare – come di fatto è successo – un semplice mezzo di centralizzazione dei poteri in capo allo Stato.

In particolare, si intende fare riferimento a due aspetti: in primo luogo, al problema della seconda Camera, rispetto al quale l'Italia è ancora indietro, avendo annunciato nell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 un'ipotetica riforma futura del Titolo I della Parte Seconda della Costituzione, cioè del Parlamento, rispetto alla quale non è stata data una formulazione sia pur minimamente soddisfacente nel disegno di legge costituzionale AS-2544/d della passata legislatura.

In proposito, non vale sottolineare che negli ordinamenti di tradizione federale la tendenza al riequilibrio dello Stato centrale attraverso la seconda Camera (degli Stati membri o dei Länder, o delle Province, ecc.) appartenga al passato e sia di fatto attenuata nella dinamica delle federazioni contemporanee. Così facendo, infatti, si omette di considerare, in primo luogo, il peso della tradizione, che nel caso delle istituzioni svolge sempre un ruolo importante, per cui gli ordinamenti che si riconducono al federalismo per aggregazione conservano in vario modo l'autonomia politica degli Stati membri nei confronti della federazione, i quali risultano pur sempre capaci di condizionarne la condotta; inoltre, si trascura come ancora di recente siano state effettuate riforme profonde degli ordinamenti federali volte a rivitalizzare e a rinnovare la dialettica tra centro e periferia. A tal proposito, basti pensare all'originale riparto di competenza tedesco o alle nuove disposizioni in tema di responsabilità comunitaria scritte nella Grundgesetz per comprendere la forza dei Länder tedeschi. Infine, non si può trascurare che, per quanti sforzi si possano compiere, le Regioni italiane non somiglieranno mai agli Stati membri degli stati federali, i quali sono dotati della legislazione civile, penale, processuale e del potere di polizia; tutte queste materie, infatti, sono iscritte in modo rigoroso nel comma 2 dell'art. 117 Cost.

Il secondo aspetto da considerare è quello che attiene alla partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo e, in particolare, a quello di revisione costituzionale. In un sistema autenticamente federale gli stati membri partecipano a questa peculiare funzione, perché

la Costituzione identifica il patto federale e la legislazione centrale comunque demanda agli stati membri la sua esecuzione, per cui non risulterebbe ammissibile una loro esclusione dalle decisioni che riguardano la Costituzione e la legislazione. Essi devono essere titolari di un vero e proprio potere in ordine alla revisione costituzionale e alla legislazione ordinaria.

Su altri aspetti si può transigere; non appare strettamente necessario l'esistenza di un doppio livello costituzionale, oppure un sistema di tutela dei diritti articolato con la concorrenza dei due piani, ecc.

Insomma, di altri elementi che caratterizzano la tradizione del federalismo si può fare a meno, ma almeno i due cui si è fatto riferimento dovrebbero essere presi seriamente in considerazione. Tanto più che potrebbero risolversi con un'unica decisione, perché creando la Camera rappresentativa delle autonomie territoriali si può risolvere anche la questione del procedimento legislativo e di revisione costituzionale, in quanto questa consentirebbe la partecipazione delle Regioni alla funzione legislativa nelle sue diverse varianti.

La riforma della seconda Camera, peraltro, potrebbe risolvere anche una questione collegata alla funzione legislativa e all'equilibrio del riparto delle competenze previsto dalla Costituzione: quella della composizione del giudice costituzionale, che è fondamentale, per dirimere o quanto meno per riequilibrare la tendenza alla centralizzazione espressa dalla giurisprudenza costituzionale.

Un quadro come quello abbozzato potrebbe rappresentare un disegno istituzionale che consentirebbe anche nel nostro sistema di dare un diverso equilibrio ai rapporti tra centro e periferia, in particolare con riferimento alla revisione costituzionale, alla legislazione e al controllo di costituzionalità delle leggi.

A completamento di un siffatto modello, poi, in relazione al potere di governo e a quello amministrativo, il coordinamento tra i diversi livelli territoriali potrebbe compiersi in un modo completamente diverso rispetto al passato e il principio di leale collaborazione potrebbe svolgere un ruolo maggiore e più articolato rispetto a quello sin qui esercitato.

2. Lo sviluppo del sistema delle Conferenze nell'ordinamento italiano

Sulla base di queste premesse veniamo adesso a considerare il tema della Conferenza di raccordo tra lo Stato, le Regioni e le autonomie territoriali.

A tal riguardo, è agevole ricordare come il processo che ha condotto, prima, alla istituzione della Conferenza e, successivamente, alla sua attuale fisionomia, sia stato lungo e ambiguo.

L'obiettivo di creare una "Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali da istituire presso la Presidenza del Consiglio e che avesse nel Presidente del Consiglio, espressione del Governo collegialmente inteso, il proprio interlocutore" fu proposto per la prima volta a livello istituzionale, nel 1980, nelle conclusioni dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Lo stesso documento individuava in tale Conferenza "la sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento, alla grande distribuzione delle risorse, alla determinazione degli obiettivi generali della programmazione, alle decisioni riguardanti la Comunità europea".

Con il DPCM del 20 novembre 1980 fu istituita la Commissione di studio Bassanini (il cui compito specifico era di "delineare un nuovo quadro di riferimento complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni, nel cui ambito individuare e formulare soluzioni propositive da tradurre in schema di disegno di legge, in ordine ai vari aspetti di tali rapporti") che elaborò un progetto di legge sulle funzioni della futura Conferenza, la quale avrebbe dovuto "promuovere la partecipazione delle Regioni e Province autonome alla elaborazione e attuazione dell'indirizzo politico generale del Governo". Inoltre la Conferenza avrebbe dovuto sostituire le competenze svolte dalle due Commissioni interregionali (quella incardinata presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, istituita con la legge n. 48 del 1967 (art. 9); e quella composta dai Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e ordinario, preposta ad emettere pareri sui criteri di ripartizione dei fondi e dei contributi destinati alla Regione, prevista dalla legge

n. 281 del 1970 (art. 13)). Tali Commissioni furono successivamente soppresse con il decreto legislativo delegato n. 418 del 1989 che le riordinò e trasferì le funzioni alla Conferenza istituita in via amministrativa nel 1983.

Il disegno di legge Spadolini del 1982, relativo all'ordinamento della Presidenza del Consiglio, si muoveva su una linea diversa e per certi versi opposta, anche a seguito della pubblicazione del Rapporto Aniasi sullo stato delle autonomie. Infatti, secondo tale disegno, la Conferenza non avrebbe più avuto il compito di sostituire le Commissioni interregionali nello svolgimento delle loro funzioni; ma avrebbe avuto solo le funzioni inerenti agli indirizzi generali riguardo le "funzioni statali di indirizzo e coordinamento nei rapporti tra Stato, Regioni, Province autonome ed enti infraregionali".

A seguito di queste discordanti proposte si giunse ad istituire la Conferenza Stato-Regioni con DPCM del 12 ottobre 1983. La fonte di disciplina, atto amministrativo, ed i "compiti di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e Province autonome" ne fecero (non senza delle perplessità rispetto alla violazione della riserva di legge in materia di organizzazione pubblica) una Conferenza di "tono minore" rispetto alle prime proposte.

Nel 1984 il d.d.l. sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri prevede un ampliamento dei compiti della Conferenza, che divennero di "informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale". Con la legge n. 400 del 1988, che all'art. 12 disciplinava i compiti, l'organizzazione e il funzionamento della Conferenza, si dette una copertura legislativa alla Conferenza. Contestualmente si delegava il Governo a riordinare le funzioni degli organismi misti Stato-Regioni. Con il decreto legislativo n. 418 del 1989 si è provveduto a sopprimere o modificare gli organismi misti esistenti, trasferendone le funzioni alla Conferenza.

In questo modo il modello cooperativo rappresentato dalla Conferenza si è rafforzato progressivamente, anche per effetto di una giurisprudenza costituzionale ad essa favorevole, che la configura come (v. sentenza n. 116 del 1994, p. 991 s.) un organo della comunità na-

zionale (“Per quel che qui rileva, la Conferenza disciplinata dall’art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, lungi dall’essere un organo appartenente all’apparato statale o a quello delle Regioni (e delle Province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell’uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni (e Province autonome), prevista dal predetto art. 12 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l’uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un’istituzione operante nell’ambito della comunità nazionale come strumento per l’attuazione della cooperazione fra lo Stato e le Regioni (e le Province autonome)”).

Ma questa raffigurazione, sin dall’inizio, non corrispondeva alla realtà dell’ordinamento, non solo per la collocazione della Conferenza all’interno della Presidenza del Consiglio e per il particolare ruolo rivestito dal Governo nella gestione di questa, quanto e soprattutto per le prassi successive e, ancora in seguito, per via della codificazione di queste, avutasi con il Decreto legislativo n. 281 del 1997. Si aggiunga, infine, che ulteriori incongruenze sono derivate dalla successiva revisione del Titolo V, anche a causa della diversa forma di governo regionale introdotta, che ha separato, sul piano funzionale, i Consigli dai Presidenti delle Giunte che siedono in seno alla Conferenza.

L’assetto attuale, che si deve al D. Lgs. n. 281 del 1997, che dà attuazione all’art. 9 della legge n. 59 del 1997, si incentrerebbe ormai su un sistema di conferenze: tra lo Stato e le Regioni, tra lo Stato e le autonomie locali e, nella forma della conferenza unificata, tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali, e ha visto un ampliamento delle attribuzioni, ma pur sempre nella logica organizzativa di quello che è stato definito il regionalismo a costituzione invariata o federalismo amministrativo, che, però, consolida un assetto particolare delle funzioni, diverso da quello introdotto successivamente dalla revisione del Titolo V.

Sin dal primo momento, poi, la Conferenza era nata dall’insufficienza stessa della disciplina costituzionale sul versante dei raccordi tra il legislatore statale e quello regionale; la revisione costituzionale, delineando un diverso assetto delle funzioni legislative e amministrative, accentua questo vizio di origine, tanto più in quanto il meccanismo

dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non viene attuato, per cui continua a mancare nel nostro ordinamento un qualche meccanismo, sia pure minimo, di raccordo della funzione legislativa.

3. Il ruolo delle Conferenze dal punto di vista istituzionale e funzionale: i governi versus i legislatori; la cd. «chiamata in sussidiarietà» e i suoi effetti

Ora, è stato affermato che l'assetto delle Conferenze delineerebbe un sistema a tre punte. Nel senso che, da una parte, ci sarebbero il Governo e le autonomie territoriali e, dall'altra, la terza punta, il Parlamento. In realtà, la prassi ha dimostrato che il sistema non ha avuto mai la terza punta, il Parlamento, e, per certi aspetti, neppure la seconda, le autonomie territoriali. È stato, essenzialmente, un sistema incentrato sul Governo, che ha utilizzato il peso delle Regioni e delle autonomie territoriali espresso dalla Conferenza nei confronti del Parlamento per condizionarne l'attività legislativa, con una incidenza notevole sullo stesso procedimento legislativo.

Ma non è tutto. La Conferenza non ha comportato solo la riduzione del ruolo del Parlamento in relazione alla produzione legislativa, ma anche una scarsa valorizzazione delle autonomie territoriali. La prassi, infatti, ha evidenziato come il Governo non si sia sentito astretto dal vincolo conseguente ai pareri negativi e, soprattutto, a quelli positivi con modificazioni, espressi dalla Conferenza rispetto agli atti di iniziativa legislativa.

Una parte della responsabilità, in tal senso, va assegnata al metodo di lavoro seguito, che non è stato quello istituzionale, ma quello cosiddetto per consenso; altra parte va attribuita al tipo di composizione che caratterizza la stessa Conferenza, la quale è incentrata sul raccordo tra esecutivi. Questo carattere, peraltro, ha assunto un significato peculiare dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999, in base alla quale il rapporto con le Regioni si è personalizzato nelle figure dei Presidenti delle Giunte regionali e non con le Regioni in quanto istituzioni.

I Consigli regionali, al pari del Parlamento, depositari della funzione legislativa, sono tagliati fuori da un siffatto sistema di coordinamento.

Questa situazione molto emblematica del principio cooperativo organizzato intorno alla Conferenza è stata aggravata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. È noto che, in assenza di un raccordo tra i legislativi, la Corte Costituzionale ha spinto molto sulla Conferenza. Questa opinione del giudice costituzionale è espressa, non tanto nella sentenza n. 303 del 2003, nella quale la Corte, per la prima volta, effettua la cd. “chiamata in sussidiarietà”, ma – in modo particolarmente esplicito – nella sentenza n. 6 del 2004, che ha riguardato il decreto legge cd. “sblocca centrali elettriche”, adottato dal governo dopo il *black-out* della rete italiana, in cui la Corte fa espresso riferimento alla mancata attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e afferma «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) – la legislazione statale di questo tipo [cioè che assume in sussidiarietà materie legislative regionali] “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”».

È evidente che lo stesso istituto della chiamata in sussidiarietà ha un senso se le Regioni (nella loro qualità di legislatore) vengono chiamate a partecipare sul piano legislativo parlamentare, mentre ha un altro senso, completamente diverso, se le Regioni sono escluse completamente dalla funzione legislativa e devono accontentarsi di interloquire sul piano amministrativo, rispetto alla realizzazione dell’attività già predeterminata dalla legge Statale nell’ambito delle competenze regionali. Se la materia è regionale e la legislazione diventa esclusivamente statale, si determina una mancanza, dal punto di vista dei raccordi tra le funzioni (del medesimo genere), che inficia tutto lo svolgimento successivo del principio di leale collaborazione.

Un significato completamente diverso avrebbe, ovviamente, il principio cooperativo, nell’ipotesi in cui si desse alle Regioni la possibilità di partecipare al piano legislativo, dal momento che la corrisponden-

za tra le funzioni statale e regionale consentirebbe di mitigare l'espropriazione della materia di competenza regionale.

Questo, peraltro, è, in una qualche misura, anche il punto di approdo della Corte Suprema americana, per quanto riguarda alcuni casi molto noti e dibattuti, che hanno segnato una svolta nel federalismo degli Stati Uniti di America. E lo stesso dicasi, in Germania, riguardo ai casi in cui il Bundesverfassungsgericht ha considerato la presenza del Bundesrat come un elemento di equilibrio, nell'ipotesi in cui veniva esercitata la competenza concorrente alla tedesca (che implica non un riparto della legislazione come in Italia, ma una perdita completa di competenza legislativa da parte dei Länder).

Nei sistemi federali sussiste un consolidato orientamento, di tipo culturale, a favore di questo tipo di scambio, tra la funzione legislativa locale e la partecipazione alla funzione legislativa centrale, possibile anche per le ulteriori risorse di riequilibrio, tra federazione e stati membri, che questi ordinamenti hanno e che mancano nel nostro regionalismo.

Peraltro la giurisprudenza costituzionale, dopo avere ammesso la possibilità dell'espropriazione della potestà legislativa delle Regioni da parte dello Stato, afferma che, "per giudicare se una legge statale (...) sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principî di sussidiarietà e adeguatezza, diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina" medesima (Corte costituzionale n. 303 del 2003). Infatti, sempre secondo la Corte, "nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale" (Corte costituzionale n. 303 del 2003).

Con la conseguenza che, nel caso della chiamata in sussidiarietà, sono necessarie specifiche forme di partecipazione che realizzano "sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle

istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni", con la previsione anche di forme di intesa specifiche con le singole Regioni da considerare «come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 2004).

Questo punto merita una particolare attenzione, in quanto, portato alle sue naturali conseguenze, il sistema cooperativo ideato dalla giurisprudenza costituzionale comporterebbe un paradosso. Ed invero, se l'intesa deve essere considerata in senso forte, se, cioè, il suo mancato raggiungimento comporterebbe l'impossibilità di progredire del procedimento amministrativo e di realizzare gli interessi unitari (nazionali) sottesi alla chiamata in sussidiarietà, non avrebbe senso l'aver ammesso la possibilità di deroga al riparto costituzionale delle competenze. Non ha senso alterare le norme costituzionali, per poi subordinare la legge statale, frutto di questa alterazione, ad un vincolo così forte da parte delle Regioni, che rende la stessa modifica delle competenze praticamente inutile.

Se dovesse essere così inteso, si tratterebbe di un meccanismo profondamente paralizzante.

Ma così non è. Infatti, il giudice costituzionale, pur partendo dall'affermazione che in tale ipotesi la mancata intesa costituirebbe un «ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (Corte cost., sent. n. 6/2004), in una pronuncia alquanto singolare – quella sulla autorità portuale di Trieste (Corte cost., sent. n. 378 del 2005) – ha mitigato il senso di questa posizione, asserendo che «l'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude a priori la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare».

Né sembra che la tendenza alla deroga del riparto delle competenze legislative, a discapito delle Regioni, possa dirsi compensata dalla cd. apertura delle competenze statali, che la Corte va progressivamente imponendo con la sua giurisprudenza. Questa, infatti, non si è limitata semplicemente alla chiamata in sussidiarietà delle competenze regionali, ma ha inserito meccanismi concertativi anche nel caso delle

cosiddette materie compenstrate, connesse all'esistenza di una sorta di "zona grigia", dove le attribuzioni dei due enti sarebbero di difficile distinzione, e in quello delle materie cosiddette trasversali dello Stato (come la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente, ecc.).

Tutte le volte che vi è una compenetrazione tra le materie statali e le materie regionali, la Corte, anziché adoperare il criterio di prevalenza o fare ricorso al generale dovere, inerente all'agire amministrativo, di non perdere di vista «gli altri interessi (secondari) compresenti» nella fattispecie ed attribuiti alla cura (primaria) dell'altro soggetto, ha finito col dare la competenza prevalentemente allo Stato, e col compensare le Regioni attraverso una partecipazione alle funzioni amministrative in sede di Conferenza.

Lo stesso dicasi per le materie trasversali, cioè quelle materie di competenza esclusiva dello Stato, che proprio per essere trasversali possono avere un'incidenza diretta anche sui campi materiali attribuiti alle Regioni. Infatti, in siffatti casi è evidente quale sia stato l'intento del legislatore di revisione costituzionale, e cioè quello di attribuire allo Stato dei titoli ad intervenire, che costituiscono la condizione per assicurare condizioni di garanzia uniformi in tutto il territorio statale (e per tutti i cittadini), a prescindere dalle diversità esistenti tra le Regioni.

Questa constatazione lascia emergere la contraddizione insita in quelle pronunce che hanno richiesto, quale condizione di legittimità della normativa di competenza statale, la previsione di moduli collaborativi, ed in particolare dell'intesa. Infatti, se tali materie costituiscono la condizione per il perseguimento di interessi unitari, risulta problematico affermare che esse siano condizionate nella loro applicazione da accordi ed intese da stipularsi ad opera di soggetti portatori di interessi diversi da quelli nazionali.

In siffatte ipotesi, peraltro, lo Stato esercita una competenza "propria" ed "esclusiva", sia pure di tipo particolare, che per sua natura si oppone ad un esercizio condiviso con livelli di governo diversi da quelli cui la Costituzione lo ha conferito; d'altra parte, l'"interferenza" che l'esercizio di titoli trasversali produce sui campi materiali rimessi alla legislazione regionale non sembra, di per sé sola, costituire la base per la rivendicazione, da parte delle Regioni che subiscono il condi-

zionamento nell'esercizio della competenza, di un loro coinvolgimento nella fase di adozione dell'atto di attuazione o, addirittura, di un atto normativo secondario. Ciò, per quel che riguarda i regolamenti, non si giustifica in alcun modo, in relazione al disposto del comma 6 dell'articolo 117, che prevede invece una competenza esclusiva dei soggetti attributari della potestà regolamentare.

4. Il principio cooperativo tra contrazione e razionalizzazione

Sicuramente la collaborazione tra livelli di governo territoriale deve essere organizzata in modo da realizzare armonia ed evitare conflitti. Essa serve, infatti, a dirimere le situazioni più controverse dal punto di vista dell'esercizio delle competenze, che in un sistema articolato di autonomie territoriali, ovviamente, si danno di continuo, con problemi di connessione, implicazione, compenetrazione, sovrapposizione e strumentalità, e vale a realizzare un equilibrio concreto di poteri e funzioni tra periferia e centro.

Tuttavia, se si inseriscono i meccanismi di concertazione, come fa la Corte Costituzionale, in ogni controversia che riguarda il riparto di competenza, senza un criterio di discriminazione si indeboliscono di fatto tutti i decisori (statali, regionali e locali) e si giunge facilmente alla paralisi della decisione, come quando si finisce col richiedere forme di unanimità impossibile da realizzare; oppure si finisce col costruire un procedimento defaticante, che porta ad una decisione in tempi non congrui. Un modello di collaborazione siffatto finisce col dar vita a delle incongruenze vistose e sarebbe comunque contrario ai principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Ciò spiega come mai nel nostro ordinamento sia già emersa l'esigenza di una semplificazione della collaborazione. A più riprese, infatti, si parla ormai, per una serie di procedimenti, di trovare un modo per semplificare le procedure di concertazione, perché sono procedure che allungano i tempi della decisione istituzionale, con grave nocimento dell'interesse pubblico, e, per di più, in determinate situazioni addirittura possono portare ad una paralisi e ad una "non decisione". Questo fenomeno della necessità di definire in termini precisi (e ridurre) la sfera della collaborazione non è un fenomeno esclusivamente italiano. Ed infatti, è ampiamente conosciuto in tutti gli ordinamenti federali.

Nel sistema americano già negli anni '70 la sfera della collaborazione ha avuto un forte ripensamento e, pur intervenendo la federazione soprattutto nel settore dell'economia e del mercato, molti dei poteri inerenti a questi ambiti sono stati restituiti agli Stati membri. Si suole dire che in America si è realizzata una restituzione di sovranità agli Stati membri con la teoria della riscoperta dei diritti di questi, con il ritrarsi della federazione dall'esercizio delle competenze che prima aveva conquistato, con una riduzione della *preemption* della legge federale e con una silente *commerce clause*.

Tra l'altro, questo mostra come il principio cooperativo sia solo uno dei principi della dinamica degli ordinamenti federali, che concorre insieme agli altri (come quello del riparto delle competenze) a delineare storicamente la fisionomia concreta dell'idea federale. Così come l'espansione del principio di collaborazione è stato il frutto del *New deal* e di una certa realtà legata al superamento della crisi economica del 1929; il suo ritrarsi e l'inserimento nell'ordinamento di elementi propri del federalismo competitivo è stato il frutto di una realtà politica, economica e sociale profondamente mutata, caratterizzata dall'apertura dei mercati e dall'internazionalizzazione dell'economia.

Le stesse considerazioni valgono anche in relazione alla recente riforma federale tedesca del 2006, dove non si è privilegiato più l'intreccio dei rapporti tra Bund e Länder, ma al contrario, si è andati alla ricerca di un diverso e maggior equilibrio, modificando il piano delle competenze legislative a favore dei Länder, riducendo l'area dei cd. compiti comuni e mitigando l'interferenza della federazione sull'esecuzione delle leggi federali, senza trascurare, poi, le modifiche introdotte alla Finanzverfassung, che ha determinato una partecipazione dei Länder alla (cor)responsabilità federale nell'esercizio delle competenze di carattere finanziario.

Un aspetto, questo, che dovrebbe essere preso attentamente in considerazione in Italia e che potrebbe apportare un notevole beneficio al nostro sistema, con la situazione del debito pubblico che lo caratterizza.

Anche nell'ordinamento italiano la collaborazione (*rectius*: i meccanismi di concertazione) sembra(no) arrivata(i) ad un livello di espansio-

ne tale da richiedere un ragionevole ripensamento, nel senso dell'opportuna perimetrazione e definizione della stessa, al fine di realizzare una maggiore efficienza sul piano decisionale; il rischio che altrimenti si corre è quello della totale paralisi amministrativa.

In tal senso, innanzi tutto, bisognerebbe articolare il principio di cooperazione con un principio di definizione delle competenze, che – nell'incertezza del quadro istituzionale delineato dalla revisione del Titolo V – vada oltre la chiamata in sussidiarietà, elaborata dalla Corte costituzionale, e sia in grado di fornire una soluzione per il problema della sovrapposizione decisionale (tutti i livelli di governo decidono su tutte le questioni di esecuzione, o di proposta legislativa, o di legislazione delegata), e ciò prima ancora di decidere se, nel nostro ordinamento, il nodo del coordinamento si possa risolvere con la seconda Camera, o con la bicameralina, o con la riforma della stessa Conferenza.

5. La collaborazione orizzontale come risposta alla chiamata in sussidiarietà

C'è un altro profilo da mettere in evidenza, anch'esso caratteristico degli ordinamenti federali, quasi del tutto negletto sia nella prassi regionale, sia nelle riflessioni sin qui prodotte sul principio cooperativo. Un profilo che la revisione del Titolo V ha mostrato, invece, di considerare come un aspetto precipuo della gestione delle competenze da parte delle Regioni. Si intende fare riferimento all'art. 117, comma 8, Cost., che dispone "La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni".

Si tratta della cosiddetta collaborazione orizzontale.

La collaborazione orizzontale è quella che si svolge tra gli enti del medesimo livello, ovvero quella che, nel nostro ordinamento, dovrebbe svolgersi tra le Regioni, in modo – dice la disposizione costituzionale – da rendere migliore l'esercizio delle proprie funzioni. Il significato di questa disposizione si inserisce a pieno titolo nella dinamica che sta caratterizzando il riparto delle competenze alla luce della giurisprudenza costituzionale, e in particolare la cd. chiamata in sussidiarietà.

Per vedere in che modo, prendiamo ancora una volta in considerazione la comparazione con gli ordinamenti federali.

La collaborazione orizzontale è molto forte ed estesa nel sistema americano e ha impedito alla Federazione, sia pure attraverso le materie connesse allo sviluppo dell'economia e al controllo del mercato, di assumere le competenze per determinati ambiti di legislazione statale. Per esempio, gli Stati membri hanno difeso la prerogativa statale del codice di commercio, attraverso una continua cooperazione orizzontale, atta a uniformare le legislazioni statali, impedendo così alla legge federale di poter invadere il campo coperto dai codici di commercio. Anche nel sistema tedesco la cooperazione orizzontale si è rivelata estremamente importante, ma solo per determinate materie. In particolare, in tale ordinamento la questione ha avuto un rilievo per il coordinamento tra i Länder nella materia scolastica, che questi considerano di loro esclusiva competenza.

Nel sistema austriaco, che è diverso sia da quello americano, che da quello tedesco, il modello di forte coordinamento orizzontale ha svolto un ruolo importante, in quanto ha permesso alla Conferenza dei presidenti dei Länder di negoziare con successo con il Bund lo scambio di competenze, in modo da non alterare il peso politico dei Länder e il loro ruolo nella dinamica generale dell'ordinamento federale.

Nel nostro sistema, la collaborazione tra le Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni era molto debole nel passato, e lo è ancora oggi.

Eppure, questa si pone, come mostra anche l'esperienza comparativa degli ordinamenti federali, come un valido strumento per trattenere le competenze di propria spettanza, rispetto alla forza attrattiva della legislazione statale. Infatti, può dirsi come la collaborazione orizzontale possa rappresentare la logica opposta alla chiamata in sussidiarietà dello Stato: lì dove questa implicherebbe una sostituzione, per adeguatezza, della legge statale a quella regionale, la collaborazione orizzontale potrebbe realizzare quel coordinamento che rende adeguata la legge regionale e non più necessaria l'azione sussidiaria della legge statale.

Ciò spiegherebbe anche il senso della disposizione contenuta nell'art.

117, comma 8, Cost., e del concetto stesso di “migliore esercizio” delle proprie funzioni, nonché della logica della costituzione di “organi comuni” che agiscono anche in un ambito sovraregionale, tale da non rendere più necessario che la funzione venga assunta dallo Stato per assicurarne l’esercizio unitario, in quanto quest’ultimo sarebbe già garantito dalle Regioni attraverso la collaborazione orizzontale.

Da questo punto di vista, il legislatore di revisione costituzionale del 2001 ha operato con un minimo di lungimiranza, aprendo – sul piano costituzionale – la possibilità della cooperazione orizzontale, ma sul piano concreto le Regioni non ne hanno ancora approfittato.

Le Regioni, infatti, non hanno ancora dimostrato, soprattutto per materie complesse e ampie, di saper approfittare delle possibilità loro attribuite dal Titolo V revisionato, che concretizzerebbero la capacità di evitare la sottrazione di competenza, realizzata dalla chiamata in sussidiarietà, per cui, sino a questo momento, tale modo di agire dello Stato, supportato dalla giurisprudenza costituzionale, ha avuto la meglio sulla collaborazione orizzontale.

6. Le nuove forme di coordinamento nella legge n. 131 del 2003: la collaborazione senza poteri sostitutivi

Dopo la riforma del Titolo V il coordinamento delle funzioni ha assunto, rispetto al disposto costituzionale, una carica derogatoria maggiore, rispetto al precedente assetto delle competenze, e ciò, quanto meno, per ragioni di tipo quantitativo. Infatti, i meccanismi di collaborazione presenti nell’ordinamento hanno avuto come chiave di lettura la supremazia dello Stato e sono risultati assai penalizzanti per l’autonomia regionale.

Di qui, in sede di attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, il tentativo di introdurre un modo di procedere alquanto diverso. Infatti, il legislatore statale di attuazione, con la legge n. 131 del 2003, ha particolarmente avvertito questa condizione limitativa insita nei modelli di coordinamento e – con l’evidente intento di assecondare i principi deducibili dal Titolo V – ha incrementato il potere di negoziazione delle Regioni, prevedendo tre distinte fattispecie di intesa diverse da quelle previste dall’art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e alle quali non si applicherebbero le disposizioni che consentono di superare la mancata intesa con la deliberazione in seno al Consiglio

dei Ministri (art. 3, commi 3 e 4). In particolare, queste intese atterrebbero: a) a “favorire l’armonizzazione delle rispettive legislazioni”; b) al “raggiungimento di posizioni unitarie”; c) al “conseguimento di obiettivi comuni”.

Nonostante la disciplina di attuazione abbia il pregio di prevedere intese per le quali non si può procedere attraverso l’esercizio di poteri sostitutivi, è stato significativamente sottolineato come, nel caso dell’armonizzazione delle rispettive legislazioni, si tratterebbe “di un tema delicato che impegnerebbe il livello governativo per una attività (...) che viene svolta a livello legislativo; e quindi con un primo iato tra i diversi livelli, esecutivo e legislativo”.

A prescindere da questo aspetto, certamente non secondario, che involge anche questioni attinenti al funzionamento delle forme di governo, nella prassi il bisogno di armonizzazione è stato ridotto alla previsione di numerose deleghe legislative che, nel rimettere la normazione al decreto legislativo del Governo, hanno previsto l’acquisizione dell’intesa in Conferenza, finendo così nuovamente per rimettere in moto l’art. 3 e il relativo potere sostitutivo del Governo, che la disposizione del 2003 espressamente escluderebbe per l’armonizzazione delle rispettive legislazioni.

Ne è risultata disattesa la previsione della legge n. 131, il cui senso era quello di introdurre una forma di cooperazione paritaria. Infatti, la disposizione che esclude l’esercizio dei poteri sostitutivi intenderebbe fare assumere alla Conferenza non il ruolo istituzionale che la rende sede procedimentale (peraltro in modo improprio rispetto alla struttura della fonte e al parere delle Commissioni parlamentari), bensì luogo tipico della collaborazione, considerata come ricerca di soluzioni consensuali nascenti dalla mediazione politica, che successivamente possono essere anche formalizzate in atti normativi nell’ambito delle rispettive competenze da parte dello Stato e delle Regioni.

La stessa Corte costituzionale, nella sua pronuncia sul riordino degli “Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico”, ha avuto modo di approssimarsi a questa impostazione della collaborazione, staccandosi da una visione strettamente istituzionale della stessa. Infatti, muovendo dalla premessa che “un atto di intesa non (può) produrre una vera e propria fonte normativa”, ha poi concluso che “l’intesa di cui

all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003 rappresenta semplicemente una modalità di determinazione, condivisa fra Stato e Regioni ed uniforme sull'intero territorio nazionale, di quali debbano essere le caratteristiche comuni di questa categoria residuale di istituti, ovviamente nel rispetto di quanto determinato a livello delle fonti primarie statali. Ciò non esclude che in ambiti ulteriori ciascuna Regione possa esercitare il proprio potere legislativo anche in questo particolare settore" (Corte costituzionale, sentenza n. 270 del 2005).

In relazione, poi, alle altre due ipotesi di intesa previste dall'art. 8, comma 6, della legge n. 131, la prassi sembra non avere distinto tra "posizioni unitarie" e "obiettivi comuni"; ed invece, bisognerebbe distinguere le due fattispecie a seconda che la volontà dello Stato e delle Regioni si fondi in un'unica condotta, oppure dia vita a comportamenti distinti, frutto dell'esercizio delle rispettive competenze. Nel primo caso si avrebbe una ipotesi di interdipendenza dell'azione dello Stato con quella delle Regioni, mentre nel secondo solo una possibilità di collegamento, ma in entrambe le fattispecie la disposizione legislativa sembrerebbe imporre processi di attuazione distinti per lo Stato e le Regioni, in quanto tali verificabili e trasparenti, dal momento che, pur mettendo in discussione l'esercizio delle rispettive competenze costituzionali, non si paleserebbe l'intento di modificarne l'assetto e, in proposito, appare significativa l'intesa sul "Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013", intervenuta in Conferenza unificata il 3 febbraio 2005 (Rep. Atti n. 820).

Queste ipotesi di intesa, ove dovesse prevalere una interpretazione paritaria del principio cooperativo, sembrano destinate ad aumentare, in quanto risponderebbero meglio – anche per l'esclusione dei poteri sostitutivi – all'istanza del coordinamento delle azioni di tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica, ma risultano strumenti alquanto fragili, in quanto – a causa della composizione stessa della Conferenza – non sono in grado di assicurare un pieno coordinamento sul piano legislativo. Come nel caso dell'accordo recante il protocollo operativo per il prelievo in deroga, approvato mediante intesa in Conferenza Stato-Regioni del 29 aprile 2004 (Rep. Atti n. 1969), il quale ha dato luogo a leggi regionali conformi ai principi della legislazione statale e difformi dagli atti di coordinamento.

7. Il d.d.l. sulla Conferenza e l'attuazione del Titolo V

In definitiva, può dirsi che la disciplina legislativa delle Conferenze è oggi sicuramente inadeguata rispetto al sistema del Titolo V revisionato, il quale si oppone al mantenimento delle forme del principio di leale collaborazione formatesi nel corso dell'esperienza del primo regionalismo e codificate nel d.lgs. n. 281 del 1997.

In particolare, dopo la revisione del Titolo V si è reso evidente come le Conferenze, e i relativi procedimenti, abbiano comportato una istituzionalizzazione del principio cooperativo, sino a farlo diventare pienamente concorrente con i principi del nuovo riparto delle competenze legislative e amministrative, peraltro senza la formazione degli standards di esercizio delle competenze che servirebbero a costruire rapporti certi e definiti e, perciò, in grado di superare l'attuale conflittualità tra lo Stato e le Regioni.

A ciò si aggiunga che proprio la crescita della quantità degli adempimenti, imposti alla luce del nuovo riparto delle competenze, ha causato lo svuotamento di quel poco di capacità politica che le Conferenze avrebbero mantenuto e ha determinato la crisi del loro funzionamento e della loro organizzazione.

Di qui, dopo il fallimento della riforma della riforma, proposta dalla precedente maggioranza, che prevedeva un complicato, quanto problematico, circuito di cooperazione affidato al "Senato federale", l'intendimento dell'attuale Governo di rivedere sul piano legislativo il sistema delle Conferenze.

Il disegno di legge del Governo, il cui esito è ampiamente incerto, appare, però, tutt'altro che risolutivo e più che una proposta di attuazione del Titolo V, appare come un piano di riscrittura di una parte della riforma costituzionale, attraverso una ulteriore e diversa collocazione della Conferenza. Infatti, il d.d.l., mentre non risolve i problemi che sorgono dalle necessità del coordinamento, dopo la revisione costituzionale e il cambiamento del riparto delle competenze legislative, regolamentari e amministrative, presenta non pochi elementi di discontinuità con il quadro costituzionale dell'intero Titolo V.

In particolare, si deve notare che anche la "nuova" Conferenza confermerebbe il carattere di un organo statale (e non della Repubblica), ed anzi di un organo della Presidenza del Consiglio. Ciò comporte-

rebbe, peraltro, che l'assetto delle relazioni interne alla Conferenza, delineato dal d.d.l., risulterebbe funzionale, ancora una volta, più alla soluzione delle questioni della forma di governo (cioè alle relazioni tra Parlamento e Governo), che non a quella dei problemi della forma di Stato.

A conferma si consideri che, mentre il principio di collaborazione richiede essenzialmente un organo di negoziazione, dove la decisione istituzionale nei rapporti Stato autonomie territoriali sia raggiunta attraverso la ricerca di una reciproca "rinuncia-accostamento" alle posizioni di partenza, invece la Conferenza, alla luce dei principi e criteri direttivi del d.d.l., sarebbe da qualificare come un organo in cui, tendenzialmente, le autonomie territoriali sono semplicemente consultate. Questo varrebbe non solo per i "pareri", atti di giudizio di natura consultiva, ma anche per le "intese", se per tutte queste vale il principio che devono essere a maggioranza e non all'unanimità e se, ove non si raggiunga neppure la maggioranza, si possa ricorrere alla procedura di superamento della mancata concertazione attraverso la deliberazione del Consiglio dei Ministri (comma 4, lett. q). La previsione della maggioranza per l'intesa, infatti, tende ad indebolire il ruolo delle Regioni e delle autonomie locali.

Non è poi certamente una razionalizzazione della vigente disciplina dell'intesa e del potere decisionale del Consiglio dei Ministri, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, la previsione della possibilità che "il Presidente della Conferenza (cioè: il presidente del Consiglio dei Ministri) possa, in caso di mancanza di unanimità, sentito il Ministro interessato, nonché il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, e il Portavoce degli enti locali (sic!), promuovere una votazione a maggioranza, in luogo della immediata rimessione dell'affare al Consiglio dei Ministri, e salva comunque la rimessione al Consiglio dei Ministri quando l'intesa non venga raggiunta nemmeno a maggioranza".

Non si comprende, peraltro, in che modo interpretare l'ultima frase della lettera ("ricognizione e individuazione di ulteriori casi tassativi in cui per l'intesa è comunque necessaria l'unanimità o una maggioranza qualificata in Conferenza"), in quanto potrebbe essere solo una previsione di ulteriori intese, alle quali si dovrebbe comunque applicare

il farraginoso meccanismo indicato per trasformare il procedimento all'unanimità in procedimento a maggioranza; oppure la previsione di casi per i quali detta trasformazione non pare possibile.

In questa logica, infine, sono da sottolineare alcune scelte compiute dal d.d.l., con la previsione dei criteri direttivi di cui al comma 4, lett. s e u. Infatti, depono negativamente per il Governo, per un verso, che voglia trasferire in sede di Conferenza attribuzioni che creano – a discrezione – un limite anche per il Parlamento in campi a questo riservati, come la definizione dei principi fondamentali, la disciplina delle materie trasversali e le modalità di esercizio della potestà regolamentare (lett. s); dall'altro, che voglia, giungere a formulare delle "intese che possano avere ad oggetto, ai fini di semplificazione e uniformità, discipline regionali di dettaglio" (lett. s); oppure che, attraverso la tecnica del parere facoltativo e la richiesta di discussione degli schemi di atti normativi regionali (lett. u), possa ricondurre in sede di Conferenza anche le prerogative dei Consigli regionali, che non partecipano in alcun modo alla Conferenza, né sono in condizione di influenzare efficacemente, per via della struttura assunta dalla forma di governo regionale, i rappresentanti della Regione in seno alla Conferenza.

Qui il d.d.l. è chiaramente fuori dal quadro costituzionale delineato con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Con riferimento, infatti, a tutte le questioni inerenti alla legislazione (statale e regionale), il Titolo V sembra scrivere con chiarezza un principio di partecipazione degli Enti Locali e delle Regioni ai livelli di Governo superiori che, di volta in volta, adottano le decisioni che li riguardano: in tal senso depongono l'articolo 11, da una parte, e l'art. 123, ultimo comma, dall'altra, con la previsione che impone agli statuti di prevedere i Consigli delle Autonomie Locali (CAL).

Le disposizioni degli Statuti sui Consigli delle Autonomie Locali offrono un riscontro estremamente interessante. La Costituzione si limitava a parlare di una sede di consultazione, ma gli Statuti hanno trasformato i Consigli delle Autonomie Locali, tutti (con l'eccezione dello Statuto pugliese), in una sede di concertazione, prevedendo la maggioranza qualificata per superare il voto contrario del Consiglio delle Autonomie Locali (fa eccezione lo Statuto della Toscana, che prevede solo l'obbligo della motivazione).

C'è anche un'altra differenza tra la bicameralina ed il Consiglio delle Autonomie Locali, che rafforza il ruolo del principio di collaborazione a livello regionale. Infatti, mentre nel caso della bicameralina – anche per la struttura della Commissione parlamentare – si sarebbe in presenza di una rappresentanza mista Parlamentari-Rappresentanti delle Regioni e degli Enti Locali; nei Consigli delle Autonomie Locali si vedrebbero solo ed esclusivamente la rappresentanza degli Enti Locali nell'ambito della Regione.

Se questo è il principio cui si sarebbe ispirato il legislatore di revisione costituzionale, sembra chiaro che il d.d.l. sulle Conferenze vuole attribuire a questa una funzione di cui, per disposto costituzionale, sono titolari altre sedi istituzionali.

In conclusione, di un meccanismo di coordinamento tra esecutivi si avverte comunque la necessità, anche laddove vengano adottate le deliberazioni parlamentari di revisione dei regolamenti in attuazione dell'articolo 11. La riforma della Conferenza, pertanto, appare una necessità dopo la riforma del Titolo V, per adeguarne la struttura e l'organizzazione alle innovazioni che la revisione costituzionale ha introdotto; ma a patto che si rispetti il ruolo tipico di queste sedi di coordinamento, e cioè di luoghi in cui è possibile la conclusione di veri e propri atti convenzionali, accordi politici, che sono successivamente tradotti in atti adottati secondo la rispettiva competenza, limitati a quelle procedure che hanno veramente un carattere generale, come la discussione del DPEF, o agli atti inerenti alle politiche, agli obiettivi comuni, alle posizioni unitarie, ecc.

A chiusura di queste brevi considerazioni, perciò, può dirsi che la vicenda degli organi di cooperazione, nel nostro ordinamento, resta pericolosamente ancora aperta.

La “specializzazione” dell’autonomia regionale: *se, come* e nei riguardi di *chi* farvi luogo

Antonio Ruggeri

Sommario

1. *I due piani ai quali può discutersi se far luogo alla “specializzazione”* – 1.1. ... *unicamente al presente (vista, cioè, la questione in prospettiva storico-empirica)* – 1.2. ... *ovvero anche per il futuro (in prospettiva teorico- astratta)* – 2. *La duplice valenza, procedimentale e sostanziale, del come* – 2.1. *Se sia necessaria ovvero opportuna una “legge-modello” sulle procedure* – 2.2. *Se convenga porre limiti in astratto alla “specializzazione”* – 2.3. *Se possano darsi casi di “specializzazione” in peius* – 2.4. *Controlli e verifiche in genere riguardanti l’esercizio dei poteri “specializzati”* – 2.5. *Le vicende della “specializzazione” nel tempo (in ispecie, la previsione di “intese-figlie”, “minori” o particolari, ed i loro rapporti con l’“intesa-madre”, nonché la spinosa questione concernente l’eventuale ritorno al regime comune dopo una sfortunata esperienza di “specializzazione”)* – 3. *A chi possano riferirsi le forme e condizioni di autonomia “specializzata”. Una notazione finale sul carattere plurisoggettivo (o collettivo) delle intese, sulla varietà delle esperienze sulla loro base formatesi, sulla congruità necessaria richiesta tra gli atti per il cui tramite esse prendono corpo e le condizioni complessive di contesto.*

1. *I due piani ai quali può discutersi se far luogo alla “specializzazione”*

1.1. ... *unicamente al presente (vista, cioè, la questione in prospettiva storico-empirica)*

Toccherò, con la massima rapidità, i tre punti evocati nel titolo dato a questa mia riflessione sul terzo comma dell’art. 116 Cost., avvertendo sin d’ora che ciascuno di essi e tutti assieme rimandano a questioni

di ordine generale, che vanno cioè ben oltre l'*hortus conclusus* entro cui si pongono le questioni specificamente riguardanti il tema oggi discusso, per investire il senso stesso dell'autonomia regionale. Di ciò, ovviamente, non può ora dirsi con l'estensione e l'approfondimento che sarebbero invece richiesti; ed è, pertanto, necessario rimandare ad altri luoghi di studio per la riconsiderazione critica, alla luce dell'esperienza fin qui maturata, del complessivo modo di essere dell'autonomia, con le (poche) luci e le (molte) ombre che ne hanno segnato il discontinuo, sofferto cammino. Conviene tuttavia ugualmente, al momento in cui ci si soffermerà sui punti sopra indicati, non perdere di vista lo scenario più ampio in cui si iscrive il tema ora indagato. Se ne ha, peraltro, subito conferma dal primo punto, una volta che sia fissato in un certo modo.

La domanda relativa al se passare all'attuazione del disposto dell'ultimo comma dell'art. 116 può essere infatti posta su piani diversi, caricandosi dunque di significati parimenti diversi. E, invero, altro è chiedersi se sia opportuno attivare *oggi* le procedure previste per la "specializzazione" dell'autonomia ed altro ancora rimettere in discussione queste ultime e, con esse, a conti fatti, la coerenza dell'impianto definito al momento del varo della riforma del 2001.

L'una, come si vede, è una prospettiva *interna*, l'altra una *esterna* al dettato costituzionale.

Per la prima, si tratta solo di valutare se il momento è buono per avviare la sperimentazione di forme inusuali di autonomia; per la seconda, invece, la loro stessa astratta previsione potrebbe rivelarsi uno sbaglio compiuto dall'autore della riforma, in sé e per sé ovvero in rapporto con le disposizioni a contorno, con le quali si dimostri inidonea a comporsi armonicamente in sistema.

Dal primo punto di vista, si sostiene non aver molto senso (o, diciamo pure, non averne alcuno) porre mano all'attuazione di un disposto costituzionale in un contesto segnato da una diffusa inattuazione o, peggio, dalla distorta attuazione dei disposti ad esso contigui. Oltre tutto – si aggiunge –, perdurando le incertezze ad oggi gravanti sull'istituto regionale, tanto sul fronte della estensione degli ambiti materiali rimessi alla disciplina sia dello Stato che delle Regioni (ovvero, congiuntamente, di entrambi), quanto sul fronte dei limiti posti alla

disciplina stessa, quanto ancora (e soprattutto) per ciò che riguarda l'assetto sia dell'amministrazione che della finanza, si rischia di far poggiare su basi assai precarie ed instabili l'edificio che dovrebbe ospitare l'autonomia "specializzata".

Una critica, questa, per vero assai seria e, per un certo verso, non infondata. Ne rendono testimonianza alcune delle richieste avanzate dalle Regioni che hanno assunto l'iniziativa della "specializzazione", laddove si prefigurano come oggetti delle future intese con lo Stato dei riconoscimenti che potrebbero invece farsi pianamente discendere dal quadro costituzionale così com'è, a beneficio dunque di *tutte* le Regioni di diritto comune (e, in attesa dell'"adeguamento" dei rispettivi statuti, delle stesse Regioni speciali, in applicazione della clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

Da un certo punto di vista, la situazione appare quasi paradossale ma, non per ciò, inusuale: l'intera vicenda dell'autonomia regionale è stata, come si sa, segnata da proposte di riforma ripetutamente, insistentemente avanzate, da questa o quella parte e con questo o quel contenuto, per correggere supposti difetti congeniti del quadro costituzionale, laddove in non pochi casi si trattava piuttosto di rimuovere prassi distorsive dello stesso, peraltro assai problematicamente suscettibili di essere messe da canto col solo fatto del mutamento costituzionale. E basti solo al riguardo por mente ai miseri risultati conseguiti per effetto della inversione della tecnica di riparto delle materie: a riprova, appunto, del fatto che, davanti a tendenze assai radicate del sistema politico-istituzionale e vistosamente debordanti dall'alveo costituzionale, non v'è rimedio che tenga al solo piano delle previsioni normative, esse pure nondimeno afflitte da non poche contraddizioni e complessive carenze.

Per quest'aspetto, è persino malinconico dover constatare che si punti a far luogo a modifiche del dettato costituzionale (sia pure con effetti circoscritti a talune Regioni) allo scopo di... *attuare* il dettato stesso, di tentare cioè di far luogo ad un recupero di una *normalità* costituzionale che sembra ormai essersi smarrita in un labirinto di colpevoli omissioni o – al più – di affannose e ad ogni modo parziali realizzazioni. Naturalmente, non si tratta *solo* di questo, alcune richieste ponendosi oggettivamente oltre il raggio d'azione dei disposti costitu-

zionali in atto vigenti¹, ma, come si viene dicendo, *anche* di questo; altro discorso è che, poi, si diano le condizioni perché un'operazione siffatta possa prendere piede e portare buoni frutti. Della qual cosa si può invero dubitare, sol che si consideri che i riconoscimenti, cui si faceva un momento fa cenno, non si sono avuti, oltre che per l'ostilità mostrata dagli organi statali d'indirizzo politico, per effetto di una giurisprudenza complessivamente orientata a circoscrivere le potenzialità espressive di un'autonomia che avrebbe potuto essere portata ad applicazioni inusuali, giudicate, a torto o a ragione, comunque eccessive, pregiudizievoli per l'unità.

Il vizio è, dunque, antico: far del dettato costituzionale un bersaglio da abbattere, magari – come nel caso nostro – ricorrendo a strumenti originali dallo stesso offerti, laddove non di rado ciò che non va o, come che sia, non appaga pienamente è nell'esperienza formatasi sulla base del (ma, appunto, anche *contro* il) dettato stesso, fermo ad ogni buon conto restando che lo stesso quadro costituzionale non è esente da responsabilità, nell'ambigua o reticente formulazione di alcuni enunciati rinvenendosi la radice da cui si sono alimentate (e seguivano incessantemente ad alimentarsi) pratiche giuridiche per l'uno o per l'altro verso meritevoli di censura.

Tornando al quesito iniziale, va subito detto che la tesi, ancora da ultimo riproposta con acuti argomenti da quanti² si oppongono al varo del nuovo modello di autonomia "specializzata" o, come che sia, affacciano dubbi circa l'utilità di darvi attuazione, nei termini sopra sinteticamente enunciati in cui è espressa, sembra provare troppo; e ciò, almeno, per un duplice ordine di ragioni.

Da un canto, almeno alcune delle numerose incertezze che avvolgono il nuovo Titolo V non sembrano essere affatto passeggere, legate cioè al mero fatto del tempo troppo breve trascorso dalla riscrittura del titolo stesso. Certo, la giurisprudenza ha già fissato taluni paletti

(1) ... pur non esprimendo "né colpi di genio né colpi di testa" (così, L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma, Editoriale a Le Regioni*, 2/2007, p. 208).

(2) ... come R. BIN, nel paper che ha dato lo spunto a queste osservazioni, dal titolo "*Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*". In un non dissimile ordine di idee anche l'intervento di G. SCIULLO.

ed altri sono in via di stabilimento; ciò che ha prodotto il significativo effetto di un consistente ridimensionamento del contenzioso Stato-Regioni, in ispecie apprezzatosi nell'anno appena trascorso³. La qual cosa, nondimeno, non toglie che le controversie sottoposte all'arbitro costituzionale si situino pur sempre ad un livello assai elevato, essenzialmente a causa del carattere sibillino e traballante di alcuni enunciati contenuti nella legge di riforma del Titolo V, in uno con l'inversione della tecnica di distribuzione delle materie, da cui si alimentano pretese crescenti (e, per vero, non sempre assennate) delle Regioni che, per l'uno o per l'altro verso, si considerino non meritevoli di pieno appagamento.

Se si conviene a riguardo dell'opacità del dettato costituzionale e dell'esistenza di cause strutturali, che affondano le loro radici nel sistema politico-istituzionale, a base della conflittualità tra Stato e Regioni, affermare che sia consigliabile rimandare l'attuazione dell'art. 116 al raggiungimento di certezze che la Carta novellata non è in grado di dare, nonché al conseguimento di uno stato di quiete in seno a rapporti afflitti da una endemica litigiosità, equivale a spostare in avanti *sine die* l'attuazione stessa.

Va, però, detto che, anche ove ci si ponga nell'opposto ordine di idee, favorevole alla sollecita attuazione in parola, è ugualmente da mettere in conto il rischio che la fluidità e mobilità delle relazioni tra Stato e Regioni, alla perenne ricerca di punti di equilibrio in qualche modo soddisfacenti e tuttavia pur sempre instabili, si rifletta altresì sulle relazioni tra lo Stato e le Regioni "specializzate", portando a continue ridefinizioni, per via d'interpretazione, dei patti siglati ai sensi dell'art.

(3) Secondo quanto indicato dal Presidente Bile, nella sua ultima Conferenza stampa, nel corso del 2007 sono stati presentati 52 ricorsi, invece dei 111 del 2006, con un decremento del 53%. Si è, dunque, rivelata azzeccata la previsione fatta nella Conferenza relativa al 2005 dal Presidente Marini, laddove si è dichiarato fiducioso che, grazie all'opera di chiarificazione del quadro costituzionale man mano posta in essere dalla Consulta, il contenzioso Stato-Regioni potesse subire in breve tempo una significativa contrazione. Segnale di passaggio che non sempre a base di questo stato di cose vi sono ragioni "nobili": si pensi solo al rinnovarsi, sotto forme diverse, delle "contrattazioni" sui testi di legge regionale, non poche volte sfocianti nella "correzione" di un testo impugnato dal Governo (ed in linea coi rilievi mossi da questo), con conseguente rinuncia al ricorso accettata dalla controparte.

116, vale a dire in buona sostanza a *modifiche tacite* degli stessi (e, peraltro, contenuti entro certi limiti, taluni aggiustamenti *di fatto* possono risultare anche vantaggiosi). Se anche i patti in parola faranno dunque proprio il “metodo” della descrizione a mezzo di etichette delle materie e, in genere, della sfera di competenze entro cui può spiegarsi l'autonomia “specializzata”, l'esito qui prefigurato sembra inevitabile. Piuttosto, proprio con riguardo alle Regioni “specializzate” si fa ancora più pressante il bisogno, in generale avvertito sul terreno in cui maturano le esperienze dell'autonomia, di ricercare forme adeguate ed efficaci di garanzia di quest'ultima, ancora prima che al piano degli strumenti attivabili nei giudizi davanti alla Corte costituzionale, al piano politico-istituzionale: apprestando, cioè, una buona volta sedi e procedimenti idonei a dar voce alle Regioni (ed agli enti territoriali in genere) e ad assicurarne la partecipazione alla formazione degli atti statali d'indirizzo, specie di quelli a vario titolo idonei a circoscrivere le manifestazioni dell'autonomia. Penso soprattutto agli atti che danno corpo a competenze “trasversali” dello Stato, dotati dell'attitudine a penetrare in qualunque ambito e, come l'esperienza ha fin qui confermato, a porre vincoli alla stessa autonomia “piena” delle Regioni speciali, alle volte con un'intensità non dissimile da quella propria delle leggi statali di potestà ripartita (e persino maggiore...), oltre che a porre limiti all'autonomia “residuale” delle Regioni di diritto comune e, per ciò pure, checché se ne dica da parte di taluno, in prospettiva, all'autonomia delle Regioni “specializzate”.

Le intese di cui è parola nell'art. 116, insomma, non dovranno tanto puntare – a me sembra – a *promettere* ulteriori “devoluzioni” di materie e poteri dal centro alla periferia, col rischio però (che è quasi certezza...) che possano quindi aversene riduttive o distorsive realizzazioni, quanto dar modo alle Regioni destinatarie delle “devoluzioni” stesse di difenderle al piano politico-istituzionale, concorrendo fattivamente e costantemente alla elaborazione degli atti statali suscettibili d'incidere anche in corposa misura sull'autonomia.

Non saprei ora dire se convenga che di ciò si faccia parola nella “legge-modello”, volta – come si dirà subito appresso – a spianare il terreno su cui si impianteranno le singole esperienze di “specializzazione”, ovvero nelle leggi (e, ovviamente, prima ancora nelle intese)

che daranno il via alle esperienze stesse. Se ne può discutere. Mi pare, però, che nessuna autentica “specializzazione” possa aversi con la speranza di portare frutto, laddove rinunzi in partenza a battere la via della cooperazione, puntando unicamente, ingenuamente, a “devoluzioni” di materie e competenze, che tuttavia potrebbero nei fatti restare confinate entro spazi oggettivamente angusti.

Da un altro canto (e passo così al secondo ordine di ragioni), la tesi “pessimistica” o “scettica” – se così vogliamo chiamarla – circa la convenienza di far luogo all’attuazione, qui ed ora, del terzo comma dell’art. 116 dà vita ad un circolo vizioso in cui si immettono e rincorrono senza sosta gli elementi di cui si compone la struttura del nuovo ordinamento delle autonomie, rimandandosi sterilmente a vicenda, senza costrutto alcuno. In nome di pur non disprezzabili (in prospettiva teorico-astratta) esigenze di ordine sistematico, viene in tal modo a determinarsi un effetto perverso, che per la sua parte incoraggia il mantenimento della condizione stagnante, di vero e proprio immobilismo, in cui versa l’autonomia. Nessuna parte – si dice –, parte singolarmente considerata, della trama istituzionale disegnata dalla riforma è conveniente che sia attuata in difetto dell’attuazione delle parti restanti. La cosa migliore – si lascia intendere da chi si riconosce in questa posizione – è far luogo ad un’attuazione “organica”, in blocco, della quale tuttavia non si intravede traccia alcuna nella progettazione in atto.

Naturalmente, pochi potrebbero considerare non giudiziosa l’idea dell’attuazione compiuta e coerente, nonché – per quanto possibile – non troppo spostata in avanti nel tempo. Si sa però che, se c’è una speranza che qualcosa di buono prima o poi si faccia, questa è legata al metodo empirico del *sector by sector approach*, non già all’ambizioso (ma praticamente inattuabile) disegno del “tutto” qui e subito. È poi evidente che ogni volta che si aggiunge un nuovo tassello, per un verso, occorre ridefinire il percorso da compiere in vista della costruzione e della posa dei tasselli restanti, mentre, per un altro verso, se ne hanno implicazioni di vario segno ed intensità a carico dei tasselli già posti: viene, insomma, a prodursi un effetto ad un tempo proiettato verso il futuro e verso il passato (e il presente). Tutto si tiene e tutto è, dunque, soggetto a continuo aggiustamento. Da qualche parte, ad

ogni buon conto, occorre pure iniziare, se si ha a cuore di vedere la riforma costituzionale prima o poi tradotta nei fatti e in questi rispecchiata (si spera, quanto più è possibile in modo fedele).

Si dà, per vero, il nodo cruciale della finanza, cui si fa peraltro riferimento in uno schema di disegno di legge messo in cantiere dal Governo a dicembre dello scorso anno e volto all'attuazione del disposto costituzionale di cui siamo oggi chiamati a discutere, laddove infatti si fa dipendere la conclusione dell'intesa dalla previa disciplina generale di attuazione dell'art. 119 Cost., "in coerenza ed in coordinamento" con la quale dovranno essere regolati i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione "specializzata".

Nessun dubbio che l'assetto della finanza condizioni ogni manifestazione dell'autonomia; *proprio per ciò*, però, il legame, evidenziato nello schema di disegno di legge in parola, sembra provare troppo, dal momento che, portata la premessa del ragionamento sopra fatto fino ai suoi ultimi e conseguenti svolgimenti, se ne dovrebbe avere la stasi nell'intero esercizio dei poteri regionali in attesa dello scioglimento, nel modo più adeguato, del nodo suddetto.

Se ne ha che pure il sensato rilievo⁴, secondo cui in difetto dell'attuazione del nuovo assetto della finanza ogni altra attuazione, quale quella dell'ultimo comma dell'art. 116, rischierebbe di restare lettera morta, può essere rovesciato su se stesso, opponendo che *proprio* dall'avvio della stagione delle "specializzazioni" potrebbe venire la spinta per un generale ripensamento della finanza, in linea con le indicazioni date nel nuovo art. 119 della Carta (non si dimentichi, tra l'altro, che il terzo comma dell'art. 116 non subordina la propria applicazione alla previa adozione della legge di attuazione dell'art. 119, pur ovviamente richiedendo il "rispetto dei principi" da quest'ultimo posti). Non si trascuri, inoltre, l'effetto di trascinarsi che potrebbe venire da esperienze di "specializzazione" complessivamente soddisfacenti: non solo per l'incoraggiamento che se ne potrebbe avere per altre

(4) ... ancora da ultimo affacciato da A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 1/2008 e già da molti enunciato al fine di una "ordinata costruzione del sistema complessivo del federalismo fiscale" (così, A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *Federalismi.it*, 22/2006).

Regioni, esse pure tentate di imitarle e, sia pure coi necessari adattamenti, sperimentarle nel proprio territorio, ma anche per i vantaggi che, almeno in taluni casi, potrebbero derivarne alle stesse Regioni non “specializzate”. Se è vero, infatti, che le pratiche interpretativo-applicative formatesi sugli enunciati del Titolo V possono – come si è detto – lasciare un segno sull’interpretazione delle clausole di “specializzazione” (e, ancora prima, sulla loro formulazione), è vero anche l’inverso, le seconde sollecitando, per la loro parte, la rigenerazione semantica dello stesso dettato costituzionale: con un moto – come si vede – circolare, che si ricarica da se stesso senza sosta e che, a seconda delle contingenze, può portare ora a riduttive manifestazioni dell’autonomia ed ora, invece, alla crescita di quest’ultima o, diciamo meglio, al recupero almeno di una parte del terreno da essa fin qui ceduto ad istanze di uniformità fortemente radicate nell’esperienza.

1.2. ... ovvero anche per il futuro (in prospettiva teorico-astratta)

La seconda prospettiva, quella *esterna*, richiederebbe un lungo discorso ed uno spazio qui non disponibile, finendo col coinvolgere e rimettere in discussione la stessa consistenza del regime duale di autonomia, nelle sue declinazioni come *ordinaria* e *speciale*.

Mi limito al riguardo solo ad enunciare una tesi, nella quale ogni giorno che passa sempre di più mi riconosco, senza far luogo ai pur necessari svolgimenti argomentativi a suo sostegno e rimandando per ciò ad altri luoghi di riflessione scientifica. Ed è che la soluzione più adeguata a me sembra esser nel senso di mettere senza alcun rimpianto da canto quel regime, che nei termini in cui oggi si presenta non ha più senso alcuno, al suo posto prefigurando l’avvento di una condizione di *specialità diffusa*, nondimeno bisognosa di esser delimitata nelle sue più salienti ed espressive manifestazioni (come sempre, tentando di comporre in modo ottimale, alle condizioni storicamente date, unità e autonomia)⁵. Altro è, però, definire fini e confini dell’autonomia, in un modello delineato sulla Carta unicamente nei

(5) Di quest’idea mi sono dichiarato già prima della riforma del 2001 e della previsione in essa della clausola di compromesso di cui siamo oggi chiamati a discutere: v., dunque, volendo, il mio *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6/2000, p. 845 ss.

suoi tratti essenziali e quindi affidato per la sua concreta implementazione ad un'esperienza sollecitata a ricercare in se stessa i suoi punti di equilibrio, all'insegna del *principium cooperationis*, ed altro ancora seguitare stancamente a ragionare nella "logica" perdente di un'autonomia comune e di un'autonomia differenziata, entrambe tuttavia a conti fatti obbligate a convergere e ad appiattirsi, realizzandosi quindi in forme complessivamente irriconoscibili in base al modello.

Il punto, dunque, non è "specializzazione" sì, "specializzazione" no, ma quale "specializzazione"; altrimenti, il discorso risulterà inevitabilmente, negativamente segnato in partenza, siccome viziato da una soffocante, sterile astrattezza.

Per altro verso, la coerenza dell'autonomia "specializzata" rispetto al quadro costituzionale delle competenze è messa in discussione anche da quanti non si prefigurano, con una dose di sano realismo, il superamento del regime duale suddetto, pervenendo tuttavia anche per tale via a contestare la complessiva capacità di tenuta dell'impianto costituzionale.

Chi, come R. Bin⁶, dichiara di non riuscire ad immaginare quale possa essere il significato dell'eventuale riconoscimento di forme di autonomia "specializzata" con riguardo alle materie di potestà concorrente, una volta acquisito che l'autonomia regionale si trovi per le materie in parola soggetta, secondo modello, al rispetto dei principi fondamentali posti o desunti dalle leggi dello Stato, a conti fatti manifesta perplessità non tanto (o non soltanto) circa l'opportunità della "specializzazione" ma – di più – circa la coerenza del dettato costituzionale, nella parte in cui vuole distinti, ciascuno dotato di connotati suoi propri, i tipi di potestà legislativa regionale.

Lo scopo della "specializzazione", avuto riguardo al piano delle esperienze di normazione, è chiaro: dar modo alla potestà concorrente di convertirsi in "piena" (o, meglio, "residuale"), così come alla potestà esclusiva dello Stato, per le materie indicate nell'art. 116, di commutarsi in concorrente (o, forse, addirittura, "piena")⁷, determinandosi

(6) ... nel *paper* sopra cit., par. 3.

(7) Su ciò può, volendo, vedersi il mio *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2005, p. 135 ss.

pertanto uno scivolamento di materie da un'“area” all'altra, con evidenti riflessi a cascata per l'ordine delle fonti sia statali che regionali (si pensi, ad es., al riassetto dei poteri regolamentari). Per vero, la “specializzazione” – come si è opportunamente fatto notare⁸ – non si esaurisce unicamente in questo, coinvolgendo l'intera sfera dell'autonomia (anche, dunque, nelle sue proiezioni ai piani dell'amministrazione e della finanza), ma ha appunto nella ridefinizione delle competenze legislative la sua prima e più espressiva rappresentazione.

Naturalmente, è del tutto legittimo dubitare che questa complessa, corposa manovra riesca; e non esito qui io pure ad esprimere dubbi circa la sua piena fattibilità, che mi vengono da un'esperienza ormai nutrita di esempi ripetuti (diciamo, di vere e proprie *consuetudini*) nel senso dell'appiattimento dei tipi di potestà legislativa e del loro complessivo scadimento in nome di non meglio precisate esigenze di carattere unitario, non di rado dalla stessa giurisprudenza costituzionale più affermate che dimostrate.

Ma – qui è il punto – altro è manifestare scetticismo circa la possibilità di declinare al plurale le espressioni dell'autonomia, recuperandone il senso complessivo in conformità all'originario disegno, ed altro ancora qualificare come incomprensibile il modello costituzionale di “specializzazione”. All'inverso, esso si spiega perfettamente proprio alla luce della differenziazione operata dalla Costituzione tra i tipi di autonomia normativa. Che, poi, anche il destino della “specializzazione” possa risultare triste, ponendosi a rimorchio di altre, negative esperienze, è un discorso diverso, che appunto porterebbe alla fin fine a stracciare la Carta ed a gettarla nel cestino. Siamo però sicuri che ciò convenga all'autonomia? O non piuttosto giova tentare un pur problematico ed arduo recupero del disegno suddetto, per il quale *proprio* (o *anche*) le esigenze di “specializzazione” potrebbero giocare la loro parte?

(8) ... tra gli altri, da M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. CARETTI, Torino, 2003, p. 163 ss.

2. La duplice valenza, procedimentale e sostanziale, del come

2.1. Se sia necessaria ovvero opportuna una “legge-modello” sulle procedure

Il discorso si sposta a questo punto sul *come*. Termine che qui assumo in una duplice valenza, procedimentale e sostanziale.

Per il primo aspetto, è innanzi tutto da chiedersi se vi sia davvero bisogno di una legge statale sulle procedure prima di (ed al fine di) far luogo all'attivazione delle procedure stesse.

La questione è stata, come si sa, a lungo discussa; e non sono mancati i buoni argomenti a sostegno sia dell'una che dell'altra tesi. Sembra alla fine prevalsa la soluzione affermativa, secondo quanto peraltro testimoniato dallo schema di disegno di legge sopra richiamato. Comprendo le ragioni che hanno portato a quest'esito, in considerazione di esigenze di uniformità e di ordine particolarmente avvertite, che tuttavia non condivido appieno; o, meglio, non condivido l'idea di una disciplina troppo minuta su alcuni punti e, invece, stranamente silente su altri. Non capisco, ad es., perché mai la consultazione degli enti locali debba aver luogo dappertutto allo stesso modo (e, segnatamente, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali) e non possa piuttosto aversi in forme differenziate, frutto di autodeterminazione delle Regioni stesse, per quanto sembri inverosimile scostarsi dalla soluzione di primo acchito più piana e ragionevole, che passa cioè attraverso il coinvolgimento del Consiglio suddetto, in linea peraltro con un'indicazione generale al riguardo data dall'art. 123 Cost. (solo in via provvisoria, in caso di mancata istituzione dell'organo, può pensarsi a percorsi diversi, secondo quanto previsto dallo schema governativo sopra richiamato). Forme differenziate possono, ancora prima, aversi in merito alla composizione della rappresentanza regionale, così come peraltro segnalato da una sensibile dottrina; e, per quanto venga subito da pensare ad una partecipazione alle trattative degli organi esecutivi, nulla osta a che possano preferirsi soluzioni maggiormente articolate e flessibili (che, ad es., coinvolgano in modo diretto le assemblee elettive). La qual cosa, poi, per la sua parte avvalorata l'idea secondo cui l'adozione di una “legge-modello” sia opportuna altresì in ambito regionale, magari in svolgimento di talune

essenziali indicazioni al riguardo contenute negli statuti⁹, laddove, però, si registrano vistose carenze¹⁰.

Piuttosto, l'utilità di una "legge-modello" statale può cogliersi sotto altri aspetti, ad es. con riguardo alla diversa capacità di pressione di cui dispongono le Regioni ed in vista di salvaguardare al meglio quelle più deboli.

Così, opportuna appare ai miei occhi la previsione, presente nello schema di disegno di legge suddetto, secondo cui, una volta raggiunta l'intesa e ritenendosi riservata al Governo l'iniziativa legislativa volta a darvi seguito (una riserva, tuttavia, da taluno contestata, in forza dell'erronea credenza che porta a vedere l'iniziativa regionale come una vera e propria iniziativa di *legge* e non già, quale invece è, unicamente di... *intesa*)¹¹, sarebbe fatto obbligo al Governo stesso di presentare il disegno di legge entro un termine prestabilito e ravvicinato rispetto alla positiva conclusione delle trattative (trenta giorni, per lo schema in parola). Un termine di sicuro non tassativo ma che ugualmente è bene che sia con chiarezza fissato (assai problematico e comunque controproducente affermare che il mancato rispetto dello stesso, così come in genere di altre clausole della "legge-modello", sia causa d'invalidità degli atti che vi facciano luogo, se non altro per il difetto di

(9) Sottolinea il rilievo di indicazioni statutarie al riguardo, tra gli altri, G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni*, in AA.Vv., *Trasformazioni della funzione legislativa*, III.1, a cura di F. Modugno e P. Carnevale, Milano, 2003, p. 103 ss.

(10) Né sembra ad oggi emergere la consapevolezza e la volontà di colmarle in modo adeguato. Ad es., nel progetto di Statuto per la Lombardia, n. 292 (a firma del consigliere Adamoli), presentato il 27 dicembre 2007, ci si limita a sancire l'impegno della Regione a promuovere e sviluppare "le condizioni per attivare ulteriori forme di autonomia legislativa, organizzativa, finanziaria e tributaria" (art. 2, IV comma), nonché a stabilire la competenza del Consiglio a deliberare "in merito all'iniziativa e all'intesa con lo Stato, di cui all'art. 116, III c., della Costituzione" [art. 17, III comma, lett. g)].

(11) Il rilievo è in S. AGOSTA, *L'infanzia "difficile" (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in AA.Vv., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli e F. Rigano, Torino, 2004, p. 328.

“copertura” costituzionale operata a beneficio della legge stessa; ciò che, ad ogni buon conto, non toglie l'utilità di una disciplina normativa delle procedure che renda disagiata lo scostamento da essa).

D'altro canto, sia che si consideri il disegno di legge volto a dar seguito all'intesa come costituito da un solo articolo che rimandi puramente e semplicemente all'intesa stessa, facendola propria, e sia che si dia modo al disegno in parola di dotarsi dei contenuti più adeguati a tradurre l'intesa in legge, non si vede la ragione di un ritardo eccessivo, che potrebbe solo dar fiato a manovre ostruzionistiche, di cui peraltro si sono avute in passato non poche testimonianze con riguardo ad altri campi di esperienza (si pensi, ad es., alle vicende delle norme di attuazione degli statuti speciali, non di rado venute alla luce a lunga distanza di tempo dalla chiusura dei lavori delle commissioni paritetiche).

2.2. Se convenga porre limiti in astratto alla “specializzazione”

Allo stesso tempo, può essere opportuno, a salvaguardia dell'autonomia in genere (ma, nuovamente, in modo particolare dell'autonomia di alcune Regioni), che si stabiliscano alcune regole valevoli per tutte le esperienze di “specializzazione”, quali che siano dunque le Regioni interessate e quali i tratti identificanti le esperienze stesse.

Mi preoccupano soprattutto le questioni concernenti i limiti della “specializzazione”, le verifiche periodiche degli esiti della stessa e, in genere, i controlli effettuabili in occasione dell'esercizio dei poteri “specializzati”, nonché le procedure e le garanzie bisognose di essere apprestate in occasione di eventuali correzioni delle intese originarie e, soprattutto, per il caso del ritorno, dopo una sfortunata esperienza di “specializzazione”, al regime comune.

Come si vede, qui i profili di procedura si mescolano a quelli di sostanza, fino a dar vita ad un grumo di questioni internamente inscindibile.

Non posseggo molte certezze a riguardo dei punti ora indicati; accenno, dunque, a talune possibili soluzioni, con riserva di maggiore approfondimento altrove.

Per il primo aspetto, mi chiedo se sia possibile e/o legittimo che si dica in partenza che, per talune materie o “porzioni” di materia (o,

diciamo meglio, *interessi*, ch  di questi a conti fatti si tratta), lo Stato non   disponibile all'accordo. Il dettato costituzionale parrebbe escludere questa eventualit : una volta rispettati i confini pur sommariamente segnati nell'ultimo comma dell'art. 116, ulteriori delimitazioni non sarebbero dunque astrattamente consentite. Eppure, nulla pu  naturalmente opporsi a che lo Stato non dia il suo *placet* a richieste di "specializzazione" giudicate comunque eccessive. Al fine di evitare intollerabili discriminazioni, potrebbe anzi esser preferibile che le eventuali (e, se si vuole, marginali) preclusioni siano stabilite una volta per tutte (e, dunque, in modo eguale per tutte le Regioni) dalla legge, anzich  ad insindacabile discrezione del Governo. D'altro canto, la storia dei rinvii sulle leggi, al tempo del vigore del vecchio art. 127, cos  come ancora oggi la vicenda dei ricorsi contro le leggi stesse stanno qui sotto i nostri occhi ad ammaestrarci circa il fatto che trattamenti (*irragionevolmente*) differenziati possono aversi senza che per quest'aspetto si espongano a sanzione alcuna. Insomma, quando pure la fissazione di taluni limiti alla "specializzazione", nel senso ora indicato, si consideri irrispettosa del modello, potrebbe a conti fatti rivelarsi meno pregiudizievole per l'autonomia rispetto a libere ed incontrollate determinazioni, politicamente ispirate, del Governo.

Per un altro verso, per , quand'anche si convenga sull'utilit  di una delimitazione degli ambiti entro cui possono avviarsi le trattative volte alla "specializzazione", ugualmente pu  (e deve) ammettersi il caso che, in relazione ad una stessa materia, una Regione possa essere dal Governo considerata idonea a dotarsi di forme e condizioni peculiari di autonomia ed un'altra invece inidonea. E non occorre ora rammentare che proprio il principio di eguaglianza, rivisto attraverso la lente della ragionevolezza, impone l'adozione di trattamenti differenziati per soggetti che versano in condizioni diverse. Solo che un giudizio siffatto di idoneit  non dovrebbe maturare al solo piano politico bens  far capo ad indici quanto pi  possibile astrattamente definiti (e, in questo senso, oggettivi).

La conclusione sul punto   che, tutt'al pi , la legge potrebbe escludere la "specializzazione" di qualsivoglia Regione in relazione a talune materie (*rectius*, interessi), rimettendosi quindi ad apprezzamenti in concreto circa il riconoscimento di questa o quella forma di "spe-

cializzazione” (tra quelle astrattamente non precluse) a beneficio di singole Regioni, avuto nondimeno riguardo a parametri e criteri controllabili, non già liberamente forgiati *ad personam*. In ogni caso, a salvaguardia dell'autonomia, dovrebbe farsi carico al Governo che rigetti, in tutto o in parte, una richiesta di “specializzazione” (tanto più laddove già accolta a beneficio di altra Regione...) di far luogo ad una congrua motivazione, dandosi così modo alla Regione che lamenti di essere stata irragionevolmente menomata nella propria autonomia o discriminata rispetto ad altre Regioni di rivolgersi al giudice costituzionale (in sede di conflitto di attribuzione). Certo però si è che viene difficile immaginare un Governo obbligato *iussu iudicis* a stipulare l'intesa, come pure quindi obbligata la maggioranza parlamentare che lo sostiene a tradurre in legge l'intesa stessa. D'altro canto, si danno pur sempre, come si sa, limiti strutturali dei meccanismi di cooperazione, al cui cattivo funzionamento può solo in certi casi e fino ad un certo punto porsi riparo in sede giudiziale.

2.3. *Se possano darsi casi di “specializzazione” in peius*

Due sole parole ancora in merito alla consistenza della “specializzazione”.

Si è ancora di recente fatto notare¹² che essa potrebbe essere non necessariamente nel senso della estensione ma anche in quello opposto. In disparte, però, ogni riserva di carattere teorico-sistematico circa la configurabilità di questa ipotesi, specie in rapporto all'indicazione data nell'art. 5 nel senso della promozione dell'autonomia, si fatica invero a comprendere per quale ragione un ridotto esercizio dei poteri in genere riconosciuti alla Regione o verosimilmente il volontario arretramento di quest'ultima dall'area ad essa riservata dal Titolo V debba richiedere il passaggio della sua formalizzazione in un patto con lo Stato.

La questione rimanda, una volta di più, ad una generale ricostruzione dell'autonomia e delle sue possibili vicende secondo modello.

(12) ... da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Il federalismo fiscale*, 1/2007, p. 176 ss.

Chi, come me, considera recessiva la “logica” della separazione delle competenze, ormai soppiantata dalla “logica” opposta della integrazione, all’insegna dei principî di sussidiarietà e cooperazione, non ha motivo di credere nell’utilità di intese (e leggi) di “specializzazione” in controtendenza rispetto alla valorizzazione dell’autonomia. Vorrà dire che se la Regione non si avvale delle competenze ad essa dalla Carta riconosciute, provvederà lo Stato al suo posto, ma senza alcun bisogno che ciò sia messo nero su bianco in un patto: quasi che la Regione avverta il bisogno di enunciare *programmaticamente* l’intento di non farsi cura di certi interessi, i quali pure, non potendo restare scoperti, richiedono di essere affidati, sia pure a titolo precario, alla gestione di un altro (che non può essere che lo Stato). Cosa diversa è che, dopo aver acquisito in via pattizia forme e condizioni ulteriori di autonomia, la Regione avverta il bisogno di sgravarsene in parte, non ritenendosi più in grado di far fronte come si conviene agli impegni presi. Una eventualità certamente prospettabile, per la sostanza, mentre resta da vedere in quali forme possa concretarsi (ma, su ciò, di qui a breve).

Il vero è che, se a base della tesi qui non accolta sta l’esigenza, pienamente condivisibile, di rimediare alle numerose, ripetutamente segnalate, sviste commesse in sede di redazione degli elenchi delle materie dall’autore della riforma del 2001, riportando in tutto o in parte in capo allo Stato materie che la lettera del dettato costituzionale può far considerare astrattamente idonee a ricadere nella sfera di competenze delle Regioni, la via maestra è quella della revisione del dettato stesso, non già l’altra, obliqua, delle procedure di “specializzazione”.

2.4. Controlli e verifiche in genere riguardanti l’esercizio dei poteri “specializzati”

Tutto da costruire, poi, il versante dei controlli e delle verifiche in genere sull’attività posta in essere in esercizio dei poteri di “specializzazione”. Mi pare, nondimeno, opportuno che si preveda in modo esplicito l’eventuale sostituzione dello Stato alla Regione in caso di inadempimento o di cattivo adempimento.

Il capitolo dei poteri sostitutivi è – come si sa – uno dei più travagliati dell’intero libro dell’autonomia, ad oggi non pochi essendo i

punti oscuri, che attendono di ricevere la necessaria chiarificazione¹³. Accenno solo, al riguardo, al fatto che, ove pure si acceda alla tesi sfavorevole alle sostituzioni sul terreno legislativo da parte dello Stato nei riguardi delle Regioni (tesi avverso la quale, peraltro, mi sono più volte dichiarato¹⁴), difficilmente essa potrà esser tenuta ferma anche per le esperienze di “specializzazione”, tanto più laddove abbiano ad oggetto materie rientranti nella potestà esclusiva dello Stato, cui fanno capo interessi che, pur se disponibili (nelle sole forme e nei soli limiti della “specializzazione”), richiedono nondimeno di essere come si conviene salvaguardati. Ad ogni buon conto, a scanso di equivoci, è consigliabile, come si viene dicendo, che tutto ciò sia messo nero su bianco.

2.5. Le vicende della “specializzazione” nel tempo (in specie, la previsione di “intese-figlie”, “minori” o particolari, ed i loro rapporti con l’“intesa-madre”, nonché la spinosa questione concernente l’eventuale ritorno al regime comune dopo una sfortunata esperienza di “specializzazione”)

Forse, ancora più delicate, poi, le questioni relative all’eventuale ritorno al diritto comune dopo una sfortunata esperienza di “specializzazione”.

Escluderei, in via preliminare, che possa stabilirsi in partenza (ed in astratto) la scadenza del patto di “specializzazione” dopo un certo tempo (eventualità invece prefigurata in dottrina¹⁵ ed ora riconosciuta come possibile anche dalla più volte citata bozza di disegno di legge di attuazione dell’art. 116): “specializzazioni” a termine, a mo’ di con-

(13) Per una compiuta disamina delle numerose questioni che al riguardo si pongono rimando a C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano 2007 e L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull’art. 120, comma II, della Costituzione*, Torino, 2007.

(14) Ancora di recente, nella voce *Competenze legislative (riparto delle)*, che è in *Il Diritto, Enciclopedia Giuridica del Il Sole-24 ore*, III (2007), p. 404 ss., nonché in *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in *Quad. reg.*, 1-2/2007, p. 401 ss.

(15) V., tra gli altri, M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., pp. 152 e 171 ss.

tratti d'affitto, prima ancora che foriere di gravi inconvenienti (specie per ciò che riguarda la gestione della transizione), mi sembrano irragionevoli. In questo riesco a vedere solo il bianco e il nero: o si danno interessi peculiari, che giustifichino l'avvento della "specializzazione" (e mi par chiaro che essi debbano essere fortemente radicati nel territorio e, dunque, dotati dell'attitudine a durare indefinitamente nel tempo) oppure non si danno (ed allora artificiosa è la "specializzazione" e, perciò, irragionevoli gli atti – l'intesa e la legge – che vi fanno luogo). Cosa diversa è che il ripristino del regime comune si renda dopo un certo tempo consigliabile e che si abbia, preferibilmente, dietro accordo tra le parti: l'ipotesi che veda la luce un'intesa uguale e contraria a quella iniziale o anche un'intesa modificativa della prima è, dunque, da mettere in conto. Non escluderei, anzi, che, così come si è soliti fare sul terreno delle esperienze di delega legislativa, si prefiguri già nell'intesa iniziale l'eventualità della sua "correzione e integrazione" entro un certo tempo (dieci anni o il più breve termine di volta in volta convenuto dalle parti, secondo la bozza già richiamata).

Discorso ancora diverso è che si pensi di far seguire ad una prima intesa (un'"intesa-madre", come la si è chiamata¹⁶) intese ulteriori ("intese-figlie"), analogamente a quanto si è avuto in altri campi di esperienza (ad es., sul terreno dei rapporti con la Chiesa¹⁷). Ed è da chiedersi, per un verso, se convenga che questa eventualità sia prefigurata dalla "legge-modello" ovvero rimessa alle singole leggi di "specializzazione" e, per un altro verso (ed anche a prescindere da siffatta ipotesi), se possa darsi il caso che alle intese "minori" o particolari si riconosca il titolo di derogare all'intesa di base, ovviamente dietro abilitazione espressa di quest'ultima (una sorta di "*delegificazione*" *pattizia*, insomma). Applicando alle vicende di normazione in parola taluni schemi di inquadramento sistematico ormai da tempo in genere invalsi, verrebbe di dire di sì; non ci si nasconde, tuttavia, che in tal

(16) S. AGOSTA, *L'infanzia*, cit., p. 335.

(17) Indicazioni al riguardo possono aversi dal mio *Intese subconcordatarie*, in *Enc. giur.*, Agg., II (1994).

modo potrebbero essere agevolmente aggirate le procedure solenni richieste dall'art. 116 (ad es., per ciò che concerne la consultazione delle autonomie locali e persino per la stessa "conversione" in legge delle intese "minori" che, per l'ipotesi ora ragionata, potrebbero essere recepite a mezzo di regolamenti o addirittura in via amministrativa).

Il punto mi parrebbe meritevole di ulteriore riflessione, nell'ambito di una generale riconsiderazione delle vicende della normazione nel tempo. Così, si dovrebbe, tra l'altro, prevedere quali effetti possano discendere a carico di siffatte intese particolari dall'eventuale revisione dell'accordo di base, specie per il caso che, determinandosi l'invalidità sopravvenuta delle intese stesse, occorra provvedere sollecitamente al loro aggiornamento. Nessun dubbio, ovviamente, che le intese "minori" possano essere direttamente rimosse da una nuova intesa "maggiore" sopravveniente e con esse incompatibile; non è detto, però, che quest'ultima esibisca contenuti talmente dettagliati da mostrarsi idonea a prendere subito il posto di quelle e, dunque, ad abrogarle o variamente modificarle. Si rende, pertanto, necessario fissare un pugno di regole di procedura, grazie al quale si abbia l'opportunità di ripristinare, nel più breve tempo possibile e nei modi più adeguati, l'armonia in seno al sistema delle intese.

Il punto, nondimeno, forse maggiormente delicato è quello relativo all'eventuale ripristino dello *status quo* per effetto di una manifestazione di volontà unilaterale da parte dello Stato (e, in via di mera ipotesi, della stessa Regione).

A tutta prima, verrebbe di dire senz'altro di no. La legge di cui al terzo comma dell'art. 116, in quanto tipizzata nella competenza, non può essere derogata da una legge non "concordata"¹⁸. Questo è tuttavia,

(18) Per taluno, persino se costituzionale: N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 57; G. BRAGA, *La legge*, cit., p. 110 ss. e G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, a cura di D. Dominaci, G. Falzea, G. Moschella, Milano, 2004, p. 402 s.; ma v. pure, di quest'ultimo, il più articolato ragionamento svolto in *Asimmetrie regionali in Italia tra revisione costituzionale e 'decostituzionalizzazione'*, in AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale diritto interno esperienze straniere*, a cura di S.

forse, uno di quei casi in cui a chi non è dato di fare il *meno* potrebbe esser dato di fare il... *più*. D'altro canto, nulla osta a che lo Stato o, magari, la stessa Regione subordinino la conclusione del patto alla condizione che lo stesso riconosca la facoltà di recesso unilaterale, anche a mezzo di procedure non solenni e dopo che si sia inutilmente esperito il tentativo di sciogliere il patto stesso in modo consensuale: un riconoscimento, in astratto, fatto a beneficio di entrambe le parti (la stessa Regione non può certo esser obbligata a farsi carico *usque ad aeternitatem* di compiti che non riesca più ad assolvere); in pratica, però, forse, il più delle volte del recesso si avvarrà l'ente presso cui erano originariamente allocate le competenze oggetto di "devoluzione".

Insisto sull'opportunità che l'ipotesi ora discussa costituisca oggetto di una esplicita previsione: se si vuole, nella "legge modello" ovvero nelle singole leggi di "specializzazione" (e, risalendo, nelle relative intese)¹⁹. Se così, infatti, non dovesse essere, potrebbe risultare problematico desumere dal patto l'implicito riconoscimento del diritto (o della facoltà) di recesso in parola. La regola dei patti è piuttosto quella della loro modifica o rimozione per via ugualmente pattizia, salva nondimeno l'applicazione del principio *inadimplenti non est adim-*

Gambino e G. D'Ignazio, Milano, 2007, p. 593 ss. A favore della modifica della legge di "specializzazione", nonché della sua abrogazione "secca" in modo unilaterale (e con legge costituzionale) mi sono già dichiarato nel mio *Fonti*, cit., p. 139. Colgo l'opportunità oggi offertami per precisare che, al fine di evitare che si debba far ricorso alle procedure aggravate, converrebbe prevedere già nell'intesa l'eventualità del suo superamento a mezzo di soluzioni procedimentali semplificate, secondo quanto si passa subito a dire nel testo.

(19) Potrebbe, ovviamente, darsi il caso che ciò che è dalla "legge-modello" previsto sia invece escluso dalle singole leggi di "specializzazione", astrattamente idonee a derogare alla prima, una volta che si convenga a riguardo del fatto che essa risulta sprovvista di esplicita "copertura" costituzionale; così come può darsi che ciò che non è previsto dall'una fonte sia invece stabilito dalle altre. La qual cosa, tuttavia, non esclude l'utilità di una previsione del recesso (al pari di altri eventi ancora) già nella fonte sulle procedure, che si propone appunto come "modello", culturale prima ancora che positivo, restando comunque fermo che, in assenza di peculiari indicazioni contenute nei singoli atti di "specializzazione", gli stessi possono essere integrati dalle metanorme enunciate dalla fonte suddetta. A scanso di ogni possibile equivoco, converrebbe che anche questo fosse detto in modo esplicito.

plendum. A ben vedere, lo stesso canone del *contrarius actus*, vale a dire delle modifiche adottate con le medesime procedure seguite per la formazione delle regole originarie, potrebbe essere considerato qui non valevole in vista del ritorno al regime comune, la via delle intese (e della conseguente ridefinizione del quadro costituzionale delle competenze) potendo essere – *secundum verba* – battuta nel solo caso che si punti all'accrescimento dell'autonomia, vale a dire allo scopo di dotare le Regioni di forme e condizioni *ulteriori* di autonomia. Un esito ricostruttivo, questo, che potrebbe nondimeno considerarsi troppo rigido e stringente, diciamo pure per le stesse Regioni non conveniente, laddove esse aspirino a rimettere a punto l'assetto complessivo della loro autonomia, dopo aver in modo non soddisfacente sperimentato gli effetti della "specializzazione".

Consiglierei, dunque, di evitare il ripetersi di annose discussioni circa il *verso* ed i *limiti* delle procedure pattizie di revisione del quadro costituzionale delle competenze. La qual cosa – come si viene dicendo – può, a mia opinione, aversi stabilendo in partenza (nuovamente, nella "legge-modello" ovvero nelle singole leggi di "specializzazione") che gli accordi iniziali sono soggetti a modifiche, periodiche ovvero secondo necessità, *quale che sia il senso delle stesse*, dietro nuovi accordi tra le parti, mentre il solo scioglimento del vincolo (e il conseguente ritorno al diritto comune) può aversi anche *inaudita altera parte* o, meglio, come si viene dicendo, dopo aver inutilmente esperito il tentativo della rescissione consensuale, fermo in ogni caso restando l'obbligo di pervenire, nei tempi giusti, al ripristino del regime comune in modi comunque conformi a "leale cooperazione".

Nello scenario della rimozione in via unilaterale del patto, i problemi non farebbero, ad ogni buon conto, difetto.

Per un verso, pure a seguito del recesso sarebbe necessario far luogo ad una difficile e prevedibilmente lunga gestione della transizione, che converrebbe fosse essa pure governata da... *intese* o che, quanto meno, si svolgesse all'insegna della reciproca cooperazione.

Per un altro verso, mentre il recesso da parte dello Stato potrebbe prendere piede, per l'ipotesi ora discussa, a mezzo di una legge uguale e contraria a quella a suo tempo adottata per far luogo alla

“specializzazione”²⁰ o, quanto meno, a mezzo di legge costituzionale, il recesso da parte della Regione non si saprebbe come possa quindi perfezionarsi, nessuno essendo materialmente in grado di obbligare lo Stato (che non lo voglia) a rimuovere la legge di “specializzazione”: a meno che, per far fronte a siffatto inconveniente, non si pensi di inscrivere nel patto originario una clausola che appunto comporti la cessazione degli effetti della legge col solo fatto della manifestazione da parte di uno dei contraenti (e, dunque, pure della Regione) della volontà di recesso, restando pertanto la legge stessa sottoposta ad una condizione risolutiva del proprio vigore²¹. Soluzione che, nondimeno, non esclude, come s’è veduto, l’opportunità di una regolazione della transizione in vista di un indolore ritorno al regime comune.

Naturalmente, particolarmente delicata è la situazione che viene a crearsi laddove sia lo Stato a prendere l’iniziativa di sciogliere il patto, per il pregiudizio che potrebbe aversi per il soggetto storicamente e politicamente più debole, la Regione. Queste vicende richiedono, dunque, di essere accompagnate, nel loro concreto svolgimento, dalle opportune garanzie, sia procedimentali che sostanziali. In congiunture siffatte, grava di certo sullo Stato che intenda porre fine al patto di “specializzazione” l’obbligo di mettere in mora la Regione inadempiente, se del caso di soccorrerla in sede di esercizio dei poteri “specializzati” (specie per ciò che concerne la gestione di taluni servizi), di dar modo alla Regione stessa di motivare le ragioni del proprio

(20) È da chiedersi se, esclusa in tesi la necessità dell’intesa a finalità di “restaurazione”, la legge ordinaria che vi faccia luogo – ammesso che possa bastare allo scopo – debba venire essa pure alla luce a maggioranza assoluta. Ove si acceda all’ordine di idee favorevole all’abrogazione “secca” (e in modo unilaterale) della legge di “specializzazione”, parrebbe doversi concludere nel senso che essa possa aver luogo con le regole usuali in tema di formazione delle leggi. Il canone della maggioranza assoluta sembra, di contro, prescritto a seguire l’opposto ordine di idee, secondo cui il superamento della legge in parola richieda l’adozione di una nuova legge “contrattata”. Ancora diverso, ovviamente, lo scenario per il quale l’unico modo consentito in vista dell’eventuale ritorno al regime comune a seguito di un atto di volontà del solo Stato sarebbe quello del ricorso alle procedure dell’art. 138 (ma v. su ciò, quanto se ne dice subito nel testo).

(21) Cfr., sul punto, al mio il pensiero di M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 147 ss., spec. pp. 152 e 169 ss.

comportamento, e via dicendo. Escludere, tuttavia, che il recesso in parola possa aversi sol perché la Regione si dichiari indisponibile allo scioglimento consensuale del vincolo, pur laddove si sia manifestata palesemente inidonea a far fronte alle esigenze della “specializzazione”, sarebbe un vero e proprio suicidio, questo sì in palese disprezzo di interessi costituzionalmente protetti. Volendo, si potrebbe anche ritenere che la legge di revoca dell’intesa si sottoponga ad uno scrutinio stretto della sua validità e, persino, che per essa si capovolga la presunzione di validità in generale valevole per le leggi (e gli atti giuridici in genere): ponendosi essa nel verso opposto alla valorizzazione dell’autonomia, la sua invalidità potrebbe essere presunta (salva, beninteso, la prova del contrario).

Non è di ciò, tuttavia, che possiamo ora dire in modo adeguato, i profili processuali ponendosi comunque al di là della soglia fissata al legislatore e richiedendo piuttosto di essere, come di consueto, messi a fuoco per mano della giurisprudenza. Segnalo solo che l’importanza dei profili ai quali si è appena fatto cenno non è stata avvertita dall’autore della bozza di disegno di legge di attuazione dell’art. 116, nella quale della dinamica delle intese, come pure delle garanzie ad essa connesse, non si fa parola alcuna.

3. A chi possano riferirsi le forme e condizioni di autonomia “specializzata”. Una notazione finale sul carattere plurisoggettivo (o collettivo) delle intese, sulla varietà delle esperienze sulla loro base formatesi, sulla congruità necessaria richiesta tra gli atti per il cui tramite esse prendono corpo e le condizioni complessive di contesto

L’ultimo punto è, a mio modo di vedere, quello meno impegnativo. Vi accenno solo perché è a più riprese circolata la tesi, fatta tuttavia oggetto, ancora di recente, di puntuali rilievi critici²², secondo cui le procedure di “specializzazione” potrebbero riflettersi anche a beneficio delle Regioni speciali, in virtù della clausola di cui al cit. art. 10

(22) V., nuovamente, A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., p. 155 ss.

della legge di riforma del 2001²³. Una tesi che tuttavia non persuade, oltre che in considerazione della lettera del disposto costituzionale, che dichiara di volersi dirigere alle *sole* Regioni di diritto comune, anche (e soprattutto) per una ragione di carattere sistematico. Il regime delle Regioni ad autonomia differenziata è infatti definito dai rispettivi statuti, la cui modifica può aversi unicamente nelle forme per questi prescritte. D'altro canto, le Regioni in parola non hanno motivo di "specializzarsi" in quanto appunto già... *speciali*²⁴.

Oltre tutto, sarebbe ben strano che talune Regioni ricevano un trattamento alla cui conformazione non abbiano potuto concorrere, una volta che si convenga a riguardo del fatto che l'iniziativa della "specializzazione" resta riservata alle sole Regioni di diritto comune, le Regioni ad autonomia differenziata restando dunque escluse dal tavolo delle trattative. Si assisterebbe, pertanto, alla singolare situazione per la quale, mentre in occasione delle modifiche statutarie le Regioni possono ora sollecitarne l'effettuazione ed ora, comunque, essere sentite (per il caso che le modifiche stesse traggano origine da atti d'impulso provenienti dalle Camere o dal Governo), si troverebbero invece costrette a restare mute davanti alla formazione degli atti di "specializzazione" ed a subirne quindi gli effetti persino laddove non graditi.

Il vero è che la estensione di tali effetti alle cinque Regioni va incontro a difficoltà forse insuperabili. In disparte, infatti, la circostanza per

(23) Fanno, tra gli altri, appello a quest'ultimo disposto M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 143 ss.; D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116,3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, p. 419 ss., nonché *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in questa *Rivista*, 2/2003, p. 221 ss., spec. p. 234 ss.; E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 410; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007, p. 189 s.

(24) V. quanto ne dicono al riguardo A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, a cura di G.F. Ferrari e G. Parodi, Padova, 2003, p. 400 s.

cui la soluzione in parola potrebbe valere solo fino all'adeguamento degli statuti e non pure a regime (fatto, nondimeno, salvo il caso che i nuovi statuti riproducano, senza sbarramento temporale, la clausola di maggior favore), ugualmente essa lascia fortemente perplessi anche per il tempo di attesa della riscrittura degli statuti, sol che appunto si consideri la origine o natura pattizia degli atti di "specializzazione", che potrebbero dunque specificamente valere per la sola Regione o le Regioni che si siano attivate per la loro formazione. La qual cosa, peraltro, non esclude – come si fa da molti notare – la eventuale stipula collettiva di un'intesa, senza nondimeno che se ne possa avere l'imposizione a Regioni cui potrebbe non adattarsi e senza che neppure Regioni-terze (segnatamente, ad autonomia differenziata) possano *motu proprio et inaudita altera parte* avocare a sé, in tutto o in parte, clausole dell'intesa stessa, così come invece in passato proposto da talune bozze di statuto speciale in cantiere. Obligato mi pare, in conclusione, il passaggio consensuale, col riscontro che in esso può effettuarsi in *tandem* da parte di Stato e Regione-terza della congruità delle clausole di "specializzazione" già stabilite a beneficio di altra Regione rispetto al diverso contesto cui dovrebbero essere applicate²⁵. Quel che, ad ogni buon conto, importa è che il carattere plurisoggettivo di talune intese, astrattamente ammissibile, si concilii comunque col fine della "specializzazione". Diversamente da quanto ritenuto possibile da alcuni studiosi, non potrebbe dunque essere battuta la via tracciata dall'art. 116 per far luogo ad un mutamento del regime comune, con effetti cioè valevoli, ad un tempo e in un sol colpo, per

(25) Nulla ovviamente osta a che nei nuovi statuti speciali si iscriva una clausola di revisione consensuale (e in forma semplificata, comunque non costituzionale) di alcuni disposti statutari [vi accennano A. CARIOLA e F. LEOTTA, *sub* art. 116, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, volume III, Torino, 2006, p. 2207]. Sconsiglierei, nondimeno, di dar modo alla clausola stessa di distendersi per l'intero campo statutario (ciò che, a conti fatti, determinerebbe uno svuotamento del significato della specialità fondata su norme costituzionali), restandone pertanto circoscritto l'utilizzo unicamente ad alcuni campi materiali, così come si ha alla luce dell'art. 116, III c. (che, poi, convenga, che essi coincidano, in tutto o in parte, con quelli indicati da quest'ultimo è un altro discorso, che tuttavia richiederebbe verifiche specifiche per ciascuna Regione, bisognose di essere fatte in concreto).

tutte le Regioni non speciali. In tal modo, infatti, non si assisterebbe alla “specializzazione” dell’autonomia di alcune Regioni rispetto all’autonomia delle altre bensì alla revisione del diritto comune, la quale tuttavia richiede l’obbligatorio ricorso alle procedure dell’art. 138. È, dunque, da tener ferma la distinzione tra queste ultime procedure e quelle, peculiari, di cui si fa parola nell’art. 116, le une non essendo in tutto fungibili dalle altre.

Naturalmente, non è questione qui di stabilire qual è il numero massimo di Regioni che possono chiedere in forma collettiva di “specializzarsi”, dotandosi di uguali forme e condizioni di autonomia; così come non si dubita che quest’esito possa aversi per effetto dell’imitazione di un’intesa da parte di altre, dandosi così vita, come si vede, ad un processo di graduale innalzamento delle condizioni di autonomia che potrebbe alla fine sfociare in un sostanziale livellamento delle stesse. La *ratio* complessiva del sistema non si coglie ed apprezza, tuttavia, nella comunanza dei regimi bensì, all’opposto, nella loro differenziazione. Discorso diverso è che, poi, si dia effettivamente l’opportunità perché la differenziazione in parola prenda corpo nell’esperienza in modo fedele alle indicazioni date dalle intese.

Si torna così alla questione da cui si è originariamente partiti, rimettendosi dunque in discussione la convenienza di avviare processi di “specializzazione” che, pur svolgendosi lungo percorsi diversi, possano poi portare nei fatti ad esiti vistosamente devianti dai fini fissati nei patti di “specializzazione”.

Concludendo. Nulla vieta che un’intesa, mono o plurisoggettiva, sia fatta in tutto o in parte oggetto di imitazione da parte di altre, sempre che ciò risulti conforme a ragionevolezza, e che, pertanto, *di fatto* si possa pure pervenire al sostanziale svuotamento del regime comune; è, però, da scartare l’idea che lo Stato possa accettare di sedersi ad un tavolo di trattative avendo per controparti *tutte* le Regioni di diritto comune (o, addirittura, anche Regioni speciali). E ancora nulla vieta che, in questa o quella parte, le intese di cui all’art. 116 risultino maggiormente benevole per l’autonomia delle stesse indicazioni contenute in uno o più statuti speciali.

La “specializzazione”, insomma, non è obbligata a stare sempre a mezza via tra la specialità e l’ordinarietà, ad essere cioè meno “speciale”

della... *specialità*²⁶. Non si fa, dunque, questione di una (impossibile) graduazione tra forme e condizioni di autonomia, che anzi possono rivelarsi non comparabili. Il quadro finale dei rapporti Stato-Regioni, conseguente all'avvento di una esperienza diffusa di "specializzazione", può risultare, conformemente alla natura e vocazione di quest'ultima, al proprio interno accentuatamente articolato e differenziato, "plurale", entro i limiti di sistema stabiliti dal dettato costituzionale. Gli unici punti fermi in un contesto siffatto, connotato da forte dinamismo e fluidità degli elementi che lo compongono, sono dati dalla congruità necessaria tra il regime positivo di "specializzazione" e l'assetto degli interessi emergenti dai singoli territori regionali (in ciò, a conti fatti, misurandosi la ragionevolezza delle operazioni di volta in volta compiute), nonché dal bisogno di preservare costantemente l'equilibrio tra unità e autonomia, pur se alle diverse "altezze" – se così può dirsi – in cui esso si situa e rinnova con riguardo ai rapporti, rispettivamente, tra Stato e Regioni speciali per un verso, Stato e Regioni ordinarie ("specializzate" e non) per un altro. Si tratta, poi, di far sì che le singole intese e leggi di "specializzazione" e, prima ancora, la "legge-modello", cui esse sono chiamate ad ispirarsi, effettivamente soddisfino a condizioni di ragionevolezza comunque indisponibili. La qual cosa, com'è chiaro, rimanda in ultima istanza a verifiche che potranno in modo adeguato farsi solo in relazione alle singole esperienze di "specializzazione", per il modo con cui – anche al di là di ciò che sta scritto nei patti – prenderanno in concreto piede e verranno a maturazione.

(26) Impropria, dunque, in astratto la qualifica (che può vedersi in A. CARIOLA e F. LEOTTA, *sub* art. 116, cit., p. 2178 ss., spec. p. 2193 ss.) dell'autonomia "specializzata" come "semispeciale".

I raccordi tra i livelli istituzionali (*)

Marco Cammelli

Sommario

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

1. I nuovi principi del sistema istituzionale

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

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

Il principio enunciato dal primo comma del nuovo art. 117 Cost.¹, l'equiparazione ontologica tra legge statale e legge regionale², con

Articolo pubblicato in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 6, pp. 1079-1102.

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

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

(2) Parità, rispetto ai vincoli esterni (Costituzione, ordinamento comunitario, obblighi

effetti profondi ancora da esplorare³ ma che comunque portano alla piena e reciproca parità⁴, la dislocazione in termini di principio della amministrazione a livello comunale e locale, ne sono solo le più rilevanti (e non certo uniche) espressioni.

Il corollario che ne consegue è rappresentato, come giustamente è stato osservato⁵, dalla fine della gerarchia fondata sul binomio Stato=competenze (e interessi) generali *versus* Regione=competenze (e interessi) particolari su cui si fondava l'intero sistema precedente, dal sistema dei controlli preventivi (legislativi e amministrativi) al ruolo stesso del Governo. Sul punto, anzi, deve notarsi che lo sganciamento tra "generalità" (delle competenze) e principio di sovraordinazione del corrispondente livello di governo gioca, oggi, a favore dello Stato e dei livelli centrali, ormai contrassegnati dalla tassatività delle competenze legislative e dalla limitatezza delle funzioni amministrative: in mancanza, infatti, la generalità della legge regionale e quella della amministrazione locale finirebbero per fondare una sovraordinazione delle autonomie regionali e territoriali sul centro, rovesciando in loro favore i termini, e gli effetti, del criterio.

b) Questa parità, e si tratta del secondo principio, segna sul terreno che più da vicino ci interessa il definitivo tramonto dello storico bino-

internazionali) della legge statale e regionale; inversione della potestà concorrente: da Regione che legifera "nei limiti dei principi fondamentali" (vecchia formula) alla spettanza alla Regione dell'intera competenza, salvo che per "la determinazione dei principi fondamentali" riservata alla legislazione dello Stato) (117.3).

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

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

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

mio unità amministrativa=unità politica che, pur già enunciato più di mezzo secolo fa dall'art. 5 Cost., ha retto, con diversità di accentuazione ma con innegabile continuità, la storia istituzionale del nostro Paese dall'Unità ad oggi.

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

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

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

Se questa appare la corretta prospettiva in base alla quale valutare la

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

Non c'è dubbio che il nuovo testo offra numerose indicazioni sul tema cruciale delle autonomie territoriali, quello cioè della "diversità" accettabile: il comune innesto della legislazione (statale e regionale) nel quadro comunitario, il riparto materiale delle competenze legislative, la previsione di elementi trasversali (quali la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela della concorrenza e dell'ecosistema), la previsione di perequazione e risorse aggiuntive in tema di finanza pubblica. Gli stessi principi di sussidiarietà e adeguatezza (art. 118.1), tra l'altro, sono riferibili in generale alle relazioni amministrative tra i diversi segmenti del sistema istituzionale⁶, e dunque solo in modo frettoloso possono essere accreditati ad esclusivo vantaggio degli enti territoriali (un tempo) "minori". Anzi, da questo punto di vista la previsione dell'art. 120.2 (potere sostitutivo del Governo), pur certamente incompleta, troverebbe forse (come si dirà più avanti) una più plausibile lettura al di fuori della ipotesi irriducibilmente derogatoria che emerge da un primo esame e riferendone piuttosto il fondamento al principio di sussidiarietà, la cui portata non riguarda solo l'allocazione delle funzioni ma anche il relativo esercizio, tanto da costituirne, ad uno sguardo più attento, più una specifica (anche se rilevante) esplicitazione, resa singolare dalla predeterminazione dei presupposti e della procedura, che una deroga vera e propria.

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

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

l'istituzione della Camera delle autonomie⁷, sulle quali ritorneremo alla fine di queste note: il pensiero, in termini di correzioni o integrazioni della riforma, va semmai a elementi più attinenti ai problemi appena richiamati cominciando dalla questione degli interventi sostitutivi (che per le stesse ragioni e con le stesse modalità, in un sistema a rete, andrebbero riconosciuti ad ognuno dei livelli, indipendentemente dal suo operare in ambiti territorialmente sopra o sotto-dimensionati)⁸; passando per la possibilità che anche gli enti locali possano allocare altrove una parte delle loro funzioni⁹; e finendo con i flussi informativi del sistema il cui ruolo cruciale, in generale e come indefettibile presupposto delle competenze c.d. trasversali prima richiamate (tra cui, ovviamente, la determinazione dei livelli essenziali e degli *standard*) avrebbero meritato un rilievo assai maggiore del marginale richiamo (dopo i pesi e le misure) operato dalla lettera *r*) del secondo comma dell'art. 117.

c) Il terzo principio generale introdotto dalla nuova disciplina costituzionale consiste nel fatto che la pubblica amministrazione in Italia è essenzialmente amministrazione locale (118. 1), anzi comunale¹⁰ e che dunque l'allocazione (pur possibile, e anzi necessaria in base ai criteri di sussidiarietà e adeguatezza) delle funzioni presso altri livelli di governo ha natura sostanzialmente "derogatoria"¹¹. Si tratta dell'innovazione più profonda della riforma, e la sua lettura deve essere condotta distinguendo il principio, e le sue implicazioni ordinamentali, dalla sua concreta messa in opera.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se questo aspetto fosse stato adeguatamente considerato, non solo sarebbe apparsa più chiara la ragione della abrogazione di norme come quelle sul commissario del Governo (*ex art. 124*) e sugli enti locali come circoscrizioni di decentramento statale (*ex art. 129*), ma anche la questione della abrogazione dei controlli c.d. impeditivi (*ex artt. 125 e 130*) sarebbe stata probabilmente affrontata con meno incertezze poiché, al di là delle questioni di diritto transitorio legate all'immediata abrogazione o meno delle normative legislative in materia, sarebbe apparso chiaro che eliminate le ragioni di specifica compressione dell'autonomia legate al controllo preventivo sugli atti delle Regioni

e degli enti locali, quest'ultima non poteva che riespandersi recuperando per intero la propria ampiezza e dunque rispondendo della legittimità dei propri provvedimenti nella sede più naturale, quella della giurisdizione.

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

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

organizzata o, in materia di beni culturali, o se le amministrazioni locali di una certa zona siano tradizionalmente attente a questa tematica e dotate di solidi apparati. Con il risultato che il mantenimento di una autonoma organizzazione periferica di settore potrà essere giustificato in alcuni casi e mancare della necessaria giustificazione (in termini, appunto, di “sussidiarietà, diversificazione e adeguatezza”) in altri.

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

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

L’ultimo fattore di variabilità del sistema amministrativo è riferibile, infine, alle ipotesi di accordi o intese tra enti e livelli di governo diversi. E in proposito, prima di affrontare l’ipotesi dell’art. 116 u.c. è bene

ricordare gli accordi Stato-Regione a fini di coordinamento in materia, appunto, di immigrazione, di istruzione e di beni culturali, nonché gli accordi interregionali (art. 117 u.c.) i quali, per ragioni istituzionali e di sistema politico tendenzialmente bipolare, potrebbero avere in futuro un rilievo oggi impensabile.

Se le cose stanno in questo modo, molte delle ragioni di preoccupazione che sono emerse nelle prime letture delle intese Stato-Regione per il riconoscimento di forme particolari di autonomia *ex* art. 116 u.c. andrebbero ripensate¹³. Intanto, è vero che quest'ultimo caso, a differenza di tutti gli altri, può estendersi alla potestà legislativa e non c'è dubbio che sia esposto al rischio di trattamenti differenziati in base all'omogeneità politica o meno tra Regione proponente e maggioranza di governo al centro. Ma, come si è appena finito di dire, le occasioni e gli strumenti di differenziazione sono assai più numerosi, ampi e penetranti di quelli rientranti nella fattispecie dell'art. 116 u.c., più di questi ultimi esposti a considerazioni di natura strettamente politica e, in ogni caso, sprovvisti delle garanzie procedurali della qualità e del livello di cui è invece fornito il caso dell'intesa tra Stato e singola Regione. Ora, il fatto che il problema sia maggiore non toglie naturalmente che esista anche là dove è stato riconosciuto: ma, per quanto si è detto, la sua dimensione è tale da richiedere, come si dirà al termine di queste osservazioni, la messa a punto di regole del gioco chiare e generali per tutte queste ipotesi.

La messa in opera delle intese previste dall'art. 116 u.c. Cost., in ogni caso, non sembra invece richiedere una apposita legge di attuazione, sia perché il procedimento di approvazione è direttamente disciplinato, sia perché i momenti precedenti, e in particolare quelli (particolarmente delicati) della consultazione degli enti locali e del necessario *iter* parlamentare, sono inequivocabilmente rimessi ad atti diversi: lo statuto regionale (art. 122. u.c. Cost.) e i regolamenti parlamentari¹⁴.

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

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

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

2. *Le indicazioni offerte*

Malgrado il versante dei rapporti tra livelli istituzionali risulti, come si vedrà, particolarmente problematico, è tuttavia innegabile che alcune importanti indicazioni in materia siano offerte direttamente dal nuovo Titolo V. Ad esempio, non è del tutto fondato affrontare il problema dell’unità legislativa del sistema (nella specie: i principi fondamentali della legislazione concorrente e la questione del se e come le Regioni possano esercitare la propria competenza in carenza di indicazioni centrali) negli stessi termini dell’aprile 1972, senza cioè tenere conto che con il nuovo art. 117.1 Cost. “si conferma e si costituzionalizza il rapporto diretto fra Regioni e diritto comunitario”¹⁵ e che dunque la normativa comunitaria rappresenta ormai una realtà nella quale trovano ampia (e spesso anzi troppo dettagliata) specificazione la quasi totalità dei principi fondamentali cui deve diretta osservanza, proprio per quanto disposto dal nuovo art. 117.1 Cost., tutta la gamma delle legislazioni regionali¹⁶.

Vi è poi una serie di indicazioni che vanno interpretate non già come “cancellazione” ma come “rilettura” di clausole sistemiche delle quali è mutata non l’esigenza, ma le modalità di soddisfazione. Torniamo all’art. 5 Cost., di cui già si è detto. L’alternativa tra clausola fondativa di poteri “generici” o principio fondante la soddisfazione di esigenze sistemiche nelle sole forme tassativamente dettate dalla nuova Cost. non pare persuasiva. Se si conviene che la reale portata di questa

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

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

disposizione non sta nella riaffermazione dell'unità politica della Repubblica, che permea di sé l'intero testo costituzionale dall'art. 1 all'art. 139 e che in quanto tale è il presupposto irrinunciabile (e non modificabile) della nostra Carta, ma nel principio che tale unità non è più affidata all'unità amministrativa, e che dunque si tratta di procedere ad una "ricostruzione del principio alla luce del nuovo sistema" proprio per l'irreversibile cesura storica verificatasi in ordine alle tradizionali letture¹⁷ in modo da assicurarne il rispetto del pluralismo istituzionale e amministrativo, si è sulla strada giusta.

Ecco perché riferire a tale principio la perdurante legittimazione di strumenti quali il potere generale di annullamento governativo *ex art.* 2.3 lettera *p*) della legge 400/1988 (ora art. 138 d.lgs. 267/2000) non è solo una contraddizione in termini logici e di diritto positivo (con la costituzionalizzazione, al pari delle Regioni, della autonomia comunale, infatti, vengono meno i presupposti che a suo tempo legittimarono il mantenimento del medesimo, solo per gli enti locali, da parte della Corte cost., sentenza 229/1989), ma rischia di portare alla rinuncia della messa a punto di nuovi strumenti, non tutti indicati dal nuovo Titolo V, cui affidare la (necessaria) garanzia dell'unità del sistema. La stessa discussione sulla sopravvivenza dell'interesse nazionale, ormai non più richiamato dal testo in vigore (v. *infra*), è rivelatrice della continuità concettuale con cui ci si pone davanti alla nuova disciplina, per il fatto di non distinguere la (necessaria) tutela del *sistema*, che in ragione della paritarietà dei suoi diversi elementi reticolari (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato) va ancor più garantita estendendone la portata a tutti i suoi nodi, ove per più ragioni possono generarsi situazioni di crisi tali da compromettere, quale che sia il punto specifico di incidenza, il sistema nel suo complesso, dall'attributo *nazionale*, in parte già soddisfatto dalla riserva al centro di determinati poteri e materia, e comunque ormai superato per il venir meno del vecchio sistema istituzionale a sovraordinazione statale, ove appunto l'interesse nazionale era definibile *solo* come risultato della relazione tra una parte e il centro, rappresentato dallo Stato.

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

3. *Le implicazioni*

Le implicazioni che possono trarsi dai principi generali che si sono enucleati non sono né poche né irrilevanti per il nostro tema. Tra gli aspetti sufficientemente chiari o definibili in base alle considerazioni fin qui operate, c'è quello del modello (separazione v. integrazione) prescelto, ove la scelta sembra chiara in favore del criterio della separazione da intendere, a ben vedere, come premessa per un'ampia serie di modalità di collaborazione, verticale (tra centro, Stato, Regioni ed enti locali) e orizzontale (tra Regioni, tra enti territoriali). La separazione è più netta sul piano legislativo e nelle relazioni entro-Regioni¹⁸, ancora impostata (sia pure in senso inverso rispetto alla situazione precedente) su cataloghi di materie, che non sul terreno della amministrazione ove la generalità delle funzioni ai comuni, associata al carattere "derogatorio" delle competenze degli altri livelli e alla flessibilità intrinseca al principio di sussidiarietà, delinea la fisionomia di un sistema amministrativo fortemente integrato e tendenzialmente concentrato in ambito provinciale e locale.

Tra le conseguenze da trarne, c'è anche il fatto che tra i modelli possibili di Regione quello adottato è proprio di un ente che governa e che non amministra¹⁹, con profondi riflessi sulla organizzazione degli apparati e della stessa Giunta dei quali è auspicabile che gli statuti regionali oggi in via di elaborazione tengano adeguato conto.

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

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

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

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

Resta aperta, invece, la questione riguardante il delicato equilibrio da individuare in materia tra Regione e enti locali e più esattamente, considerando la riserva relativa di legge *ex art. 97 Cost.*, tra legge regionale e autonomia statutaria e regolamentare degli enti territoriali. Salvo riletture della tradizionale portata riconosciuta al principio di legalità in materia di organizzazione, probabilmente necessarie data l'entità della riforma ma certo non possibili in questa sede, sembrano riferibili alla disciplina regionale, salvo limiti specifici derivanti *aliunde* (v. i livelli essenziali delle prestazioni o la tutela della concorrenza)²¹, la disciplina ordinamentale quadro relativa alle politiche di settore (come ad es. per l'assistenza sanitaria o i servizi pubblici locali) e quella in materia di funzione pubblica, il cui ordinamento dopo la legge cost. 3/2001 non è più unitario e comporta perciò il venir meno, al di là di accordi tra le parti contrattuali in senso diverso, dei presupposti su cui reggeva il ruolo affidato all'ARAN. Tra le cose meritevoli di approfondimento, tra l'altro, è bene comunque richiamare fin d'ora il grado di profondità delle innovazioni apportabili in sede regionale, perché nulla esclude che vi rientri, come si è detto, anche la possibilità di rivedere i modelli di amministrazione introdotti

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

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

negli anni '90 in tema di rapporto tra organi di governo e burocrazie, di statuto del pubblico impiego, ecc.

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

Il tema della amministrazione periferica dello Stato appare, sia pure per grandi linee, definito dai principi generali che si sono ricordati. Per un verso, infatti, non c'è dubbio che il processo di riallocazione di *tutte* le funzioni amministrative imposto dall'art. 118.1 Cost. comporta in linea di massima la recessività degli apparati periferici dello Stato, la cui permanenza (anche, è bene ripeterlo, nelle materie di competenza esclusiva statale) non può considerarsi scontata ma, semmai, il punto di arrivo di una puntuale e circostanziata valutazione, con esiti potenzialmente differenziati in relazione ai diversi ambiti territoriali, peraltro da operare con legge soggetta al controllo della Corte costituzionale.

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

A parte le conseguenze abnormi che ne deriverebbero, basti pensare agli apparati di difesa e delle forze armate, non deve scordarsi che associato al criterio di sussidiarietà vi è quello della adeguatezza che non è declinabile solo per linee verticali, in corrispondenza della

ampiezza degli ambiti territoriali, ma anche in via funzionale, là dove l'obiettivo eterogeneità (quando non il potenziale conflitto) degli interessi pubblici in gioco sottolinei l'opportunità di affidarne la cura ad autorità distinte, trasferendo in tal modo alla dialettica tra apparati e tra enti ciò che in principio attiene alla dialettica tra interessi in gioco.

C'è invece da chiedersi, proprio per quanto fin qui si è detto, quanto sia compromesso il ruolo affidato al prefetto e all'Ufficio territoriale del Governo (UTG) dal recente regolamento di riorganizzazione della materia (d.P.R. 17 maggio 2001, n. 287): infatti, non solo alcune delle funzioni concentrate nell'UTG sono ormai di pertinenza regionale ma, più a fondo, tale provvedimento muoveva dal presupposto di una (sia pur relativa) uniformità dell'amministrazione periferica statale che nel Titolo V, come si è detto, sembrerebbe in linea di principio da escludere e soprattutto nella prospettiva del mantenimento (almeno nel medio periodo) di un parallelismo amministrativo nel quale l'UTG costituiva la svolta verso un sistema binario razionalizzato. Un disegno che, nelle condizioni attuali, non sembra avere altrettanto spazio né prospettive.

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

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

tralità amministrativa del Comune con il principio della adeguatezza. Per quanto il testo costituzionale sia reticente su questo punto, ed anzi in qualche modo fuorviante posto che come modalità di “esercizio unitario” delle funzioni si prevede la sola soluzione di allocarne la titolarità ad un livello istituzionale diverso e superiore (provincia, città metropolitana, Regione: art. 118.1 Cost.) e che il riferimento a “singoli o associati” è limitato ai cittadini nella norma dedicata alla sussidiarietà c.d. orizzontale (118.4), non c'è dubbio che la cooperazione tra enti locali e in particolare le loro forme associative debbano considerarsi, data la dimensione della maggior parte dei Comuni italiani, un presupposto indefettibile della loro affermata centralità. Il fatto che la maggior parte delle Regioni, per le note resistenze locali, si sia finora ben guardata dall'affrontare seriamente la questione, non toglie che il problema oggi si ripresenti, enfatizzato dall'entità dei trasferimenti e dalla prevedibile necessità di procedere, in mancanza, con l'assegnazione di gran parte dei compiti più significativi alle province e ai livelli superiori.

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

4. I nodi irrisolti

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

tra enti locali e altre amministrazioni pubbliche (in particolare, le c.d. autonomie funzionali).

Sul primo punto, che come si sa rappresenta una questione sostanzialmente irrisolta che ha segnato tutta l'esperienza del regionalismo italiano, dal 1970 in poi, le indicazioni sembrano ancora una volta, almeno ad un primo esame, molto contraddittorie. Da un lato, infatti, l'inedita introduzione di due nuove "generalità", quella legislativa regionale e quella amministrativa comunale²², il recedere della amministrazione periferica dello Stato, il processo allocativo delle funzioni nonché le implicazioni (anche verso l'alto, come invece spesso si scorda) del principio di sussidiarietà sembrerebbero portare, a condizione del rilancio delle forme associative che si è detto, ad un sistema basato sul principio "forti Comuni in una forte Regione". Una Regione, tra l'altro, nella quale agli enti locali sarebbe riconosciuto, almeno per le decisioni più significative, un proprio e diretto ruolo tramite l'organo di consultazione previsto dall'art. 123 u.c. Cost. e che, proprio perché liberata in massima parte dal peso di una propria amministrazione diretta, può svolgere fino in fondo il ruolo di sede delle scelte ordinamentali (generalì e di settore) e programmatiche dell'intero governo locale compreso nel proprio territorio, divenendo in tal modo lo snodo legittimato e qualificato per le relazioni da e per il centro.

Ma questa ricostruzione non è interamente sostenuta da altre disposizioni della riforma: alcune modalità di allocazione delle funzioni agli enti locali, che prevedono anche il "conferimento con legge statale" (art. 118.2), la mancanza di un esplicito riferimento alla necessità per i comuni minori di aggregarsi per raggiungere livelli "adeguati" di esercizio delle funzioni, e soprattutto la riserva allo Stato della determinazione della legge elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117.2 lettera *p*), rendono il quadro più incerto e sembrano lasciare spazio, in qualche misura, al tradizionale ruolo di garanzia prestata dallo Stato agli enti locali contro i pericoli del "centralismo" regionale²³.

(22) S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *Giornale di dir. amministrativo*, 2001, n. 12, p. 1193.

(23) Il problema, largamente ripreso negli ultimi tempi anche nelle sedi istituzionali

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

Un ulteriore problema, in parte conseguente a quelli appena ricordati, che la riforma lascia del tutto scoperto è rappresentato dalla questione dei (nuovi) *relais* tra i diversi livelli di governo e tra centro e autonomie regionali e territoriali. Il testo del nuovo Titolo V Cost., come si è detto nel precedente paragrafo 4, non manca di indicarne alcuni, ma è fuori di dubbio che si tratta di richiami insufficienti vuoi per l'omessa soluzione di passaggi ormai obbligati nel nuovo assetto costituzionale (la c.d. camera delle autonomie), vuoi per la sottovalutazione di altri (senza un sistema generalizzato e fluido di comunicazioni da e per ogni livello, non si vede come i diversi segmenti possano convivere senza, a seconda dei casi, colpevolmente ignorarsi a vicenda o sovrapporsi tra loro). Il tutto, come ormai è chiaro, aggravato dal fatto che se, in virtù dei nuovi principi, si è provveduto a smantellare (con

più autorevoli, meriterebbe di essere una buona volta approfondito in termini scientifici in modo da verificarne l'esatta consistenza in tutti i vari aspetti: se, ad esempio, dovesse emergere che la maggior parte delle giunte regionali presentano una composizione rigorosamente "provincializzata" (almeno un assessore per ogni provincia), che i fondi regionali erogabili discrezionalmente sono prevalentemente ripartiti in proporzione alla dimensione e alla consistenza delle diverse aree territoriali *sub-regionali* (per lo più, provinciali) e che l'influenza regionale in ordine ai comuni grandi (aree metropolitane) e medi (capoluogo di provincia) è assai ridotta, allora sapremmo che per una parte certo il problema è reale, ma che quello prevalente è la difficoltà del livello regionale (troppo direttamente e settorialmente condizionato dalle realtà locali) ad esercitare una reale funzione di governo. In attesa di una ricerca seria e generale, che a quanto consta non è ancora stata effettuata, chi scrive ritiene che quella prospettata sarebbe una ipotesi di lavoro tutt'altro che campata in aria.

l'unità amministrativa) il tradizionale impianto che nel bene e nel male manteneva le relazioni tra i diversi soggetti istituzionali (superamento dell'organizzazione ministeriale come amministrazione generale, della unità della funzione pubblica, dei controlli amministrativi, del ruolo dei prefetti, ecc.), non si può allora non provvedere a colmare con sollecitudine, sia pure con nuovi strumenti rispettosi del nuovo ordinamento, l'enorme vuoto in tal modo creatosi.

È vero, naturalmente, che non tutto può essere specificato da una disciplina di rango costituzionale, che c'è ampio margine per integrazioni operate con legge ordinaria, che l'esperienza provvede ad indicare (insieme ai problemi) le possibili soluzioni: ma è altrettanto vero che alcune incertezze (come quella sui rapporti tra Regioni ed enti locali, appena richiamata) riguardano l'impianto, non dettagli; che non può in alcun modo essere sottovalutato il contestuale ed immediato venir meno di *tutti* i tradizionali collegamenti prima esistenti (eccezione fatta per quelli riguardanti la finanza pubblica); che anche la tenuta delle sedi collaborative (v. Conferenze permanenti), inventate in questi anni per assicurare in qualche modo l'incontro delle diverse realtà istituzionali, appare oggi assai dubbia²⁴; che tutto ciò capita in una stagione nella quale i partiti politici hanno ormai perso quel radicamento istituzionale che garantiva nel bene e nel male, fino a pochi anni or sono, una notevole integrazione tra i vari livelli di governo, scaricando su questi ultimi necessità addizionali di coordinamento e collaborazione; e che, in definitiva, il rischio della frammentazione (a livello locale) e del dualismo tra centro e governi locali è serio e certo non trasferibile a sedi giurisdizionali che, a cominciare dalla Corte costituzionale, non reggerebbero al sovraccarico.

5. Conclusioni

È ormai tempo di concludere. L'analisi che si è condotta mostra per intero la delicatezza del momento attuale e la rilevanza delle scelte, anche di metodo, che verranno compiute nella prima fase di attuazione. Una attuazione, ma in realtà una integrazione e un completamen-

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

to, che non sono affidate solo al Parlamento e al Governo, ma anche alle Regioni e agli interpreti.

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

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

Una simile rilegittimazione del sistema bicamerale permetterebbe infatti di affrontare con più sicurezza e fluidità atti per così dire ordinari (come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni o le dinamiche legate alle competenze legislative e, in parte, amministrative, tra i livelli di governo) e decisioni di livello ancora più elevato (come la scelta dei giudici costituzionali e la stessa revisione costituzionale). Tutti conoscono le ragioni (del resto, comprensibili) della resistenza opposta dai senatori, al punto che anche la più recente proposta governativa sulla c.d. *devolution*, omette ogni riferimento in merito: ma se la politica è l'arte di "rendere possibile ciò che è necessario" i membri del Senato (quello attuale) hanno appunto l'occasione di mostrare il confine che divide le opzioni politiche da più prosaiche dinamiche di autoconservazione proprie di qualunque corporazione. Il secondo riguarda la messa a punto di regole in materia di accordi tra amministrazioni e livelli di governo, dato che larga parte delle questioni riferibili alla flessibilità e alla diversificazione e (quasi) tutto il terreno della collaborazione verticale e orizzontale tra soggetti pubblici è appunto affidato a forme negoziali come accordi, intese o

altro. In una prospettiva del genere, ove l'ampiezza delle applicazioni e il rilievo istituzionale degli oggetti è assai maggiore di quanto fino ad oggi sperimentato, perché riguarda tutti i livelli di governo e può andare dalla determinazione di un regime particolare di autonomia regionale (art. 116 u.c.) alla allocazione delle funzioni e alle relative modalità di esercizio, diventa urgente la messa a punto di principi chiari e comuni cui riferire il regime di tali atti di cui vanno chiariti il procedimento, il contenuto e gli effetti.

Si tenga conto, tra l'altro, che il ruolo chiave affidato nel nuovo sistema a queste modalità pattizie è destinato a fare i conti con le dinamiche collegate all'affermarsi (sia pure imperfetto) nel nostro sistema politico del principio dell'alternanza e del bipolarismo, con riflessi straordinariamente delicati in ordine al rapporto tra continuità (dei rapporti posti in essere) e discontinuità delle maggioranze al governo²⁵. Dove finisca il diritto di chi è stato chiamato a governare ad attuare fino in fondo il proprio programma e dove cominci il dovere di assicurare, alle amministrazioni, un minimo di continuità e, ai terzi, il rispetto degli affidamenti ingenerati, è cosa tutta da approfondire e che forse costituisce un nuovo ambito di applicazione del principio della buona fede²⁶.

Un riferimento, infine, alla portata del principio di sussidiarietà c.d. verticale, e alle implicazioni che ne discendono, in ragione di quanto stabilito in proposito dall'art. 118.1. Cost. Ammesso infatti che se ne possa parlare in generale, senza cioè distinguere per tipi di attività (al-

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

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

meno tra compiti di regolazione e compiti di erogazione), il che non è affatto scontato, resta il punto che non è chiaro se tale principio si riferisca solo alla fase di allocazione delle funzioni o si estenda invece anche al loro esercizio.

Nel primo caso, il principio è assunto in senso restrittivo ed essenzialmente si riduce ad un criterio di ripartizione verticale di competenze da attuare, in ragione della riserva stabilita in materia dall'art. 97 Cost., con veste legislativa, vale a dire esclusivamente per opera dello Stato e della Regione e solo in forma di riconoscimento di titolarità (che questa poi vada qualificata come attribuzione o conferimento non sembra determinante). Si tratta di una lettura possibile, naturalmente, ed anzi probabilmente incoraggiata dalla lettera della disposizione che sembra orientata in questo senso²⁷, le cui conseguenze tuttavia potrebbero portare al paradosso di scoraggiare ogni forma di flessibilità (dalle forme associative tra enti locali alle modalità collaborative nell'esercizio dei rispettivi compiti) in quanto di per sé sintomatica di un diverso livello di adeguatezza e dunque presupposto di una diversa imputazione della titolarità della funzione.

Per queste ragioni, ed anche per il fatto che dal punto di vista concettuale in più di un caso titolarità ed esercizio sono tra loro così intrecciati da risultare inseparabili²⁸, pare decisamente preferibile una accezione assai più ampia, comprensiva dell'esercizio e dei numerosi risvolti già messi in luce dall'art. 4.3 della legge 59/1997²⁹ cui forse andrebbe riferito, sia pure con rafforzate esigenze di tipicità, lo stesso potere sostitutivo. In ogni caso, l'incertezza della interpretazione e l'ampiezza delle conseguenze che ne derivano fanno di questo uno dei temi più bisognosi di sollecita ed approfondita riflessione.

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

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

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

I nuovi elementi “unificanti” del sistema costituzionale italiano (*)

Franco Pizzetti

Sommario

1. La portata innovativa della riforma del Titolo V – 2. I mutamenti essenziali conseguenti alla riforma. La perdita del ruolo unificante della legge e dell'amministrazione statale – 3. Il ruolo dello Stato e il “posto” della Costituzione e delle leggi costituzionali nel sistema del 1948 – 4. Gli effetti dei mutamenti costituzionali intervenuti e l'importanza del primo comma dell'art. 117 Cost. – 5. I problemi relativi al nuovo “posto” della Costituzione e delle leggi costituzionali – 6. Il nuovo ruolo dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali – 7. Il problema del rapporto tra le intese e gli accordi stipulati dalle Regioni ex art. 117, u. c. e gli obblighi internazionali – 8. I problemi posti dalle norme che disciplinano i rapporti tra Stato e Regioni rispetto ai vincoli comunitari e agli obblighi internazionali – 9. Il ruolo delle Regioni rispetto alla partecipazione alle decisioni sulla formazione degli atti comunitari e rispetto alle decisioni relative agli obblighi internazionali – 10. Il potere sostitutivo negli artt. 117 e 120 Cost. – 11. Considerazioni conclusive: le interconnessioni con la riforma dell'UE.

1. La portata innovativa della riforma del Titolo V

La riforma del Titolo V della Costituzione ha introdotto nel nostro sistema elementi così innovativi da obbligarci a prendere atto che oggi ci troviamo ad operare in un vero e proprio “nuovo ordinamento”. Uno degli aspetti di maggior importanza di questa innovazione, e

Articolo pubblicato in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 2, pp. 221-257.

(*) Il testo riporta il mio intervento al Convegno promosso dall'A.I.C. “Il nuovo Titolo V della Costituzione”, Bologna, 14 gennaio 2002. Vedi anche F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni col sistema europeo*, in *Le Regioni*, 2002, n. 4.

quello dal quale questa analisi prende le mosse, è costituito dal ruolo che assume nel nuovo sistema il riferimento all'Unione Europea.

Rispetto alle innovazioni costituzionali che si riferiscono all'Unione Europea, si è aperto in dottrina un dibattito relativo al punto se esse abbiano davvero come effetto quello di assegnare all'Unione un nuovo ruolo nel nostro sistema complessivo, ovvero se esse debbano invece essere considerate come una sorta di "costituzionalizzazione" di una realtà sostanzialmente già affermata da tempo nella nostra esperienza concreta, e comunque ormai consolidata sia grazie al ruolo svolto dalla Corte di giustizia del Lussemburgo sia in virtù della sostanziale accettazione da parte della nostra Corte costituzionale.

Tuttavia, nonostante le diverse opinioni che nel corso di questo dibattito sono già emerse, sembra di poter dire che le posizioni sono fra loro meno diverse e lontane di quanto possano a prima vista apparire.

In ogni caso, quello che è certo è che è davvero difficile dare di questa nuova normativa una lettura troppo riduttiva e sostanzialmente "continuista". Non vi è dubbio, infatti, che le innovazioni vi sono state e che esse, sia per il loro contenuto che per gli effetti che determinano, sono particolarmente rilevanti.

In primo luogo, va innanzitutto riconosciuto che, quand'anche fossimo in presenza di una mera "costituzionalizzazione" di una realtà di fatto già esistente, non per questo potremmo considerare la cosa marginale. Come ben sappiamo, e come è stato messo in rilievo più volte anche rispetto alle riforme Bassanini, dare una "copertura costituzionale" a fenomeni affermatasi nelle leggi, nella prassi o negli indirizzi giurisprudenziali, è cosa tutt'altro che irrilevante. Essa consente infatti di assicurare ai fenomeni e agli indirizzi di volta in volta "costituzionalizzati" una stabilità che null'altro può garantire con pari efficacia.

In secondo luogo, va sottolineato che l'inserimento nella Costituzione del richiamo all'Unione Europea assume, per le caratteristiche stesse che esso ha, e per l'incidenza che viene ad avere nel quadro complessivo, un ruolo di assoluta rilevanza ai fini dell'"unificazione" del nuovo ordinamento italiano.

Del resto, proprio questo secondo punto è il tema sul quale si vogliono qui proporre alcune brevi riflessioni.

Peraltro, in questa sede non ci si può limitare ad illuminare lo specifico profilo relativo alla nuova normativa costituzionale che riguarda l'Unione Europea. Infatti, il ruolo di "unificazione" del sistema complessivo fondato sul primo comma dell'art. 117 non riguarda solo i vincoli comunitari. Esso si estende anche alla stessa Costituzione (e alle leggi costituzionali) nonché agli obblighi internazionali.

Appare dunque evidente che, almeno con riferimento agli aspetti unificanti qui messi in rilievo, non si può ragionare esclusivamente sugli effetti connessi alla nuova normativa costituzionale relativa all'Unione Europea, ma occorre estendere l'indagine anche al nuovo ruolo assegnato alla Costituzione e agli stessi obblighi internazionali. Questo è appunto quanto si cercherà di fare nelle considerazioni che seguono.

2. I mutamenti essenziali conseguenti alla riforma. La perdita del ruolo unificante della legge e dell'amministrazione statale

Come è ormai generalmente ammesso, la caratteristica più incisiva e più significativa dell'innovazione introdotta nell'ordinamento italiano dalla riforma del Titolo V della Costituzione consiste nel fatto che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, la legge dello Stato ha ormai perso la competenza generale e non si pone più, dunque, come elemento unificante del sistema complessivo.

A questo si accompagnano altri due aspetti importanti. Il primo è che, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, anche la competenza regolamentare dello Stato, ora strettamente legata alla competenza legislativa, incontra i medesimi limiti. Il secondo è che, ai sensi dell'art. 118 Cost., l'amministrazione dello Stato non è più, per principio e per collocazione sistematica, competente in ogni caso in cui sussista la competenza legislativa dello Stato ma, al contrario, ha soltanto le funzioni che le sono specificamente attribuite da leggi statali o regionali.

L'innovazione però, non si limita, ovviamente, a questo. La competenza legislativa in tutte le materie o ambiti non assegnati allo Stato spetta alle Regioni e la stessa cosa vale, in linea di massima, per il potere regolamentare. Inoltre, anche l'amministrazione regionale ha soltanto le competenze ad essa esplicitamente assegnate da leggi statali o regionali.

Infine oggi, accanto al potere regolamentare dello Stato e delle Regio-

ni strettamente collegato alla competenza legislativa statale e regionale, vi è anche, per esplicita previsione costituzionale dell'art. 117, quinto comma, il potere regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. Il nostro ordinamento conosce dunque ora un potere regolamentare locale che, proprio perché coperto da una garanzia costituzionale, implica la limitazione della competenza regolamentare dello Stato e delle Regioni e, secondo molti, incide persino sull'ambito di normazione proprio delle leggi statali e regionali.

Infine la competenza amministrativa generale (almeno intesa come competenza residuale) spetta oggi ai Comuni, salvo per quanto riguarda le funzioni assegnate dalle leggi statali o regionali agli altri soggetti elencati nell'art. 118 Cost. Tuttavia, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera *p*), è comunque compito della legge esclusiva dello Stato definire le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. Inoltre, ai sensi dell'art. 118, secondo comma questi stessi enti sono anche titolari di funzioni proprie.

Da un punto di vista sistemico, tutto questo comporta non solo che il ruolo di amministrazione generale (intesa almeno come amministrazione residuale) spetta oggi ai Comuni ma anche che lo stesso ambito di competenza potenzialmente spettante all'amministrazione statale e regionale può essere inciso e limitato sia come conseguenza dell'individuazione, operata dalla legge esclusiva dello Stato, delle funzioni fondamentali degli enti territoriali ai sensi della lettera *p*) dell'art. 117, secondo comma, sia per effetto dell'esistenza di quel nucleo "duro" (o, se si preferisce, "indefettibile") di competenze che, ai sensi dell'art. 118, secondo comma, sono comunque proprie di questi enti.

I profili appena richiamati, e in particolare la perdita di competenza generale della legge statale, hanno modificato profondamente il nostro ordinamento.

Fino all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'Italia poteva davvero dirsi uno Stato accentrato perché aveva nella legge statale, a validità generale su tutto il territorio nazionale, il proprio elemento unificante.

La limitata competenza legislativa regionale, così come prevista dal precedente articolo 117 della Costituzione, non metteva sostanzialmente in discussione questo aspetto. Infatti, innanzitutto le materie regionali erano enumerate e limitate. In secondo luogo la legge stata-

le (poi definita dalla dottrina come legge cornice) manteneva la competenza nelle medesime materie assegnate al legislatore regionale e le leggi regionali dovevano comunque rispettare i principi fondamentali in esse stabiliti.

Per contro non vi era alcun dubbio che, anche al di là dei discussi regolamenti indipendenti e pur in assenza di una esplicita norma costituzionale che lo prevedesse, in ogni materia disciplinata dalla legge statale sussisteva anche il potere regolamentare dello Stato. Anche il regolamento dello Stato dunque, proprio in virtù dello stretto collegamento con la legge, si configurava come una fonte normativa potenzialmente a competenza generale.

Il potere regolamentare regionale restava limitato alle materie di competenza legislativa regionale e poteva estendersi ad altre materie solo in seguito all'eventuale specifica previsione della legge statale.

Il potere regolamentare degli enti territoriali, anche laddove sussisteva, era fondato unicamente sulla legge statale o, eventualmente, sulla legge regionale che lo delegasse specificamente. È proprio su questa base, del resto, che la l. n. 265 del 1999, confluita poi, col d.lgs. 8 agosto 2000 n. 267, nel T.U. delle leggi sull'ordinamento locale, ha recentemente provveduto a conferire a questi enti, pur col vincolo del rispetto dei principi fissati dalle leggi e dello statuto, il potere regolamentare in tutte le materie di loro competenza. Infine, l'amministrazione statale, proprio in quanto strettamente collegata all'attività legislativa dello Stato, aveva comunque una competenza generale e residuale che nessuno metteva in dubbio, indipendentemente dal modo col quale fosse concepito, nell'ambito dell'ordinamento complessivo, il ruolo del potere esecutivo.

L'amministrazione regionale, dal canto suo, aveva una competenza costituzionalmente garantita ma anche condizionata dal fatto stesso che la competenza legislativa regionale era limitata ed enumerata, mentre solo la legge statale poteva assegnare (o delegare) ad essa ulteriori eventuali funzioni.

Le competenze amministrative dei Comuni, delle Province e degli altri enti territoriali, infine, erano individuate con riferimento alle funzioni assegnate a questi enti dalle leggi generali dello Stato ovvero sulla base di quanto le leggi statali e, eventualmente, le leggi regionali intendessero conferire a delegare.

3. Il ruolo dello Stato e il “posto” della Costituzione e delle leggi costituzionali nel sistema del 1948

In sostanza, dunque, la Costituzione del 1948 aveva mantenuto una “centralità” dello Stato-legislatore e dello Stato-amministrazione che rappresentava un elemento di forte continuità rispetto allo Stato italiano unitario, così come esso era venuto sviluppandosi nel secolo precedente. Proprio questo, del resto, consentiva di affermare che lo Stato italiano, malgrado la previsione costituzionale delle Regioni e la rilevanza assegnata dall’art. 5 della Costituzione alle autonomie locali, aveva mantenuto un carattere fortemente centralizzato.

In ogni caso era indubbio che la centralità e la generalità della competenza del legislatore statale consentiva di considerare l’ordinamento italiano come potenzialmente caratterizzato da una forte tendenza all’unità di legislazione e all’uniformità della regolamentazione, non meno che da un permanente e incisivo ruolo unificante dell’amministrazione statale e delle attività e funzioni ad essa assegnate. Del resto lo stesso potere di indirizzo e coordinamento, ancorché fondato su una esplicita previsione contenuta in una specifica norma costituzionale, tendeva ad essere configurato, sia dalla legislazione sia dalla Corte costituzionale, come una sorta di conseguenza “naturale” del ruolo svolto dal legislatore e dall’amministrazione dello Stato.

La Costituzione del 1948, pur con le sue ampie aperture verso il regionalismo e verso un’articolazione delle comunità locali collocate in quello che si è definito come il “sistema costituzionale delle autonomie locali”, restava pertanto un ordinamento prevalentemente incentrato intorno al legislatore e all’amministrazione statale. Un sistema dunque sostanzialmente uniforme e, non a caso, finalizzato a promuovere condizioni di eguaglianza formale e sostanziale che, come emerge con assoluta chiarezza dagli artt. 2, 3 e 4 della Costituzione, dovevano (e devono) riguardare comunque tutto il territorio nazionale.

Nel contesto qui ricostruito, anche il ruolo della Costituzione e quello delle leggi costituzionali di cui all’art. 138 Cost. avevano, nel quadro dell’ordinamento complessivo, caratteristiche specificamente individuate.

La Costituzione, infatti, si poneva essenzialmente come la fonte costitutiva dell’ordinamento e dei valori fondamentali che lo caratterizza-

no; come il quadro normativo che definiva diritti, doveri e garanzie dei cittadini; come l'insieme delle regole che disciplinavano l'articolazione dei poteri e dei livelli di governo dell'ordinamento complessivo; come la fonte di un sistema di valori vincolanti per il legislatore statale e regionale; come la normativa che definiva le competenze proprie del legislatore e dell'amministrazione regionale in un contesto per il resto affidato tutto al legislatore statale.

Di conseguenza, la Costituzione assolveva, allora come oggi, al ruolo di norma fondamentale e di legge fondante il sistema complessivo. Fino alla l. cost. n. 3 del 2001, il suo carattere e il suo ruolo "unificante" (e in ambiti specifici anche "uniformizzante") si collocava però in un contesto nel quale il compito di assicurare l'unità (ed, eventualmente, l'uniformità) del sistema complessivo restava affidato innanzitutto al legislatore e all'amministrazione statale. Dal punto di vista del funzionamento per così dire dinamico del sistema, la Costituzione svolgeva dunque essenzialmente un ruolo di indirizzo e di vincolo che riguardava certamente anche il legislatore regionale, ma che si rivolgeva innanzitutto, e in via generale, al legislatore statale. A questo si accompagnava il compito, non meno fondamentale, di definire le competenze del legislatore regionale e dell'amministrazione regionale e le modalità con le quali dovevano essere definite le competenze e le funzioni dell'amministrazione locale.

La specifica collocazione del legislatore statale nel sistema complessivo, dunque, faceva sì che esso fosse comunque, proprio in virtù della sua competenza generale, il destinatario "primo" del valore precettivo e di indirizzo della Carta costituzionale e che, di conseguenza, su di esso poggiasse il compito, "principale", di assicurare la piena attuazione della Costituzione e dei suoi contenuti uniformanti e unificanti.

In questo contesto, anche il ruolo delle leggi costituzionali era in un certo senso strutturalmente limitato.

Le leggi costituzionali, infatti, non si ponevano come un elemento "dinamico" rispetto all'ordinamento complessivo, se non per le materie (poche in verità) in cui la Costituzione stessa prevedesse l'intervento di questa fonte, ovvero laddove si trattasse di modificare la Costituzione stessa. Non vi erano invece le condizioni sistemiche che potessero spingere le leggi costituzionali a svolgere, anche al di là e oltre le spe-

cifiche revisioni costituzionali che le richiamavano, un ruolo dinamico di unificazione permanente e continua del sistema italiano.

Del resto, come si è cercato di dimostrare, il sistema era congegnato in modo da non avere bisogno di un tale ruolo.

L'unificazione (ed eventualmente l'uniformazione) del sistema complessivo che non fosse già stata operata direttamente dalla Costituzione, era, infatti, affidata alla legge statale. Fonte, questa, totalmente nelle mani di quello stesso Parlamento al quale comunque apparteneva anche il potere di revisione costituzionale e il potere di adottare leggi costituzionali.

In quel contesto, dunque, sarebbe stato ragionevole ricorrere al procedimento dell'art. 138 Cost. pressoché solo nel caso in cui si fosse voluto modificare la Costituzione. In tutti gli altri casi, e cioè quando le esigenze di uniformità e di unificazione del sistema non avessero imposto la revisione costituzionale, sarebbe stato comunque sufficiente il ricorso alla legge ordinaria.

Del resto, è pur vero che ragionando in astratto si sarebbe potuto anche ritenere che vi fosse comunque uno spazio ulteriore per il ricorso alla legge costituzionale, per lo meno quando si fosse voluto dare a una disciplina specifica, adottata in un settore determinato, un grado di resistenza e di stabilizzazione superiore a quello della legge ordinaria.

La concreta esperienza storica di cinquanta e più anni di vigenza della Costituzione ci dimostra però che neanche questo è avvenuto.

Se è vero, infatti, che sono stati numerosi i casi in cui non si è riusciti ad approvare revisioni organiche o modifiche esplicite della Costituzione, è altrettanto vero che, salvo i casi in cui la disciplina di un certo settore dell'ordinamento fosse esplicitamente riservata dalla Costituzione stessa alla legge costituzionale, non abbiamo avuto leggi costituzionali che non fossero qualificabili come "leggi di revisione" della Costituzione, vuoi perché modificatrici vuoi perché integratrici del testo costituzionale.

Vi sono dunque sia ragioni sistemiche sia ragioni storiche per affermare che, fino all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, nel nostro ordinamento il ruolo di unificazione (e in moltissimi casi anche di uniformazione) non svolto immediatamente dalla

Costituzione è stato integralmente affidato, e comunque di fatto concretamente esercitato, proprio dal legislatore statale. Fino all'entrata in vigore della riforma costituzionale, il ruolo di unificazione svolto dal legislatore statale è stato dunque sostanzialmente sufficiente a garantire l'unità complessiva del sistema, così come la stessa Costituzione voleva. Quello che è certo, comunque, è che in quel contesto non si è avvertita la necessità di utilizzare in modo significativo gli ulteriori potenziali elementi di unificazione che pure il sistema prevedeva, primo fra i quali proprio il possibile ricorso alle leggi costituzionali. Quanto poi al ruolo che, in quel contesto, svolgevano l'Unione Europea e i vincoli comunitari che, in maniera man mano più incisiva, hanno caratterizzato anche l'ordinamento italiano, può dirsi che tanto l'una quanto gli altri erano sentiti e vissuti come se essi fossero, in qualche modo, aggiuntivi rispetto a un sistema che comunque aveva nel legislatore statale il proprio elemento unificante.

Del resto, e non a caso, in una prima fase fu ritenuto che tali vincoli riguardassero innanzitutto ed essenzialmente proprio il legislatore statale e che solo a questo competesse, in virtù della sua collocazione nel sistema complessivo, trasferire nell'ordinamento interno gli effetti da essi derivanti.

D'altro canto è proprio nel profilo, tradizionalmente e concettualmente forte, del ruolo assegnato allo Stato ed alla legge statale, che affondano le loro radici alcune delle vicende più complesse fra quelle che hanno caratterizzato i difficili rapporti tra il processo di integrazione europea e la realtà istituzionale italiana. Si può ricordare, a questo proposito, quanto lentamente e faticosamente si sia affermata la diretta applicabilità dei regolamenti comunitari, così come quanto sia stata tardiva, e per certi aspetti insoddisfacente, la adozione di una accettabile disciplina della cd. "fase discendente". O, ancora, quanto sia stata sempre inadeguata, anche prima della riforma costituzionale, la disciplina della fase ascendente, soprattutto se commisurata al ruolo reale delle Regioni e a quello che comunque avrebbe dovuto essere assicurato allo stesso Parlamento.

La medesima cosa, e in modo ancora più netto, può essere detta con riferimento agli effetti degli obblighi internazionali assunti dal nostro paese. Obblighi che, nel sistema costituzionale precedente alla rifor-

ma, avevano generalmente efficacia all'interno del nostro ordinamento solo a condizione che fossero state adottate le leggi e gli atti di diritto interno necessari.

4. Gli effetti dei mutamenti costituzionali intervenuti e l'importanza del primo comma dell'art. 117 Cost.

Le intervenute modifiche costituzionali hanno oggi cambiato radicalmente questo quadro.

Come si è già detto, il legislatore statale così come, per conseguenza, il potere regolamentare statale, hanno perso la competenza potenzialmente e comunque residualmente generale che in precedenza avevano. Non solo. La stessa amministrazione statale non ha più ormai una competenza potenzialmente generale, sia perché il legislatore statale ha perso tale competenza (che, nel sistema precedente, costituiva il fondamento primo della vocazione a carattere generale dell'amministrazione), sia perché ora l'amministrazione statale, esattamente come quella delle Regioni, ha solo le funzioni ad essa specificamente assegnate dalle leggi. Di conseguenza, è oggi escluso che il legislatore statale e l'amministrazione dello Stato possano avere quella stessa funzione unificante (ed eventualmente uniformizzante) che potevano invece svolgere fino all'entrata in vigore della riforma. Per contro, come già si è detto anche in altre sedi, neppure il legislatore regionale, che pure ha oggi una competenza potenzialmente e residualmente generale, può svolgere una funzione unificante dell'ordinamento. Tanto meno, lo può fare l'amministrazione regionale.

Né il legislatore regionale né l'amministrazione regionale (che, per di più, esattamente come quella dello Stato, ha unicamente le competenze specificamente ed esplicitamente assegnate da leggi) possono, infatti, determinare effetti fuori del territorio regionale.

La novità sta dunque proprio in questo. Nel nuovo ordinamento italiano, che non a caso si è in altra occasione definito come un sistema "esplosivo", manca oggi la possibilità per la legge (sia essa statale che regionale) di svolgere una funzione unificante e uniformizzante di carattere generale. Proprio quest'ultima considerazione sottolinea l'importanza di quanto ora previsto dal primo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Nel nuovo ordinamento tanto la legge (e il legislatore) statale quanto la legge (e il legislatore) regionale trovano un comune e identico limite proprio in questa norma, laddove essa stabilisce che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

Il significato di questa disposizione, specialmente se letta in un’ottica attenta alle innovazioni sistemiche introdotte dalla riforma, assume un ruolo particolarmente rilevante rispetto a tutto l’ordinamento.

Essa, proprio perché si rivolge direttamente e specificamente ai legislatori statale e regionali, indica non solo tre vincoli ma anche, e soprattutto, tre diversi elementi di unificazione del sistema complessivo. Tutti e tre gli elementi richiamati nella disposizione, infatti, proprio perché si impongono immediatamente, e con efficacia generale, a tutti i legislatori, diventano, attraverso le interposte leggi statali e regionali, vincoli unificanti che riguardano tutto l’ordinamento.

Appare chiaro, dunque, che, nel nuovo ordinamento scaturito dalla riforma, è stato perso l’antico elemento unificante costituito dalla legge (e dall’amministrazione) statale e sono stati invece individuati tre diversi elementi che si pongono come i nuovi strumenti di unificazione a carattere generale del sistema complessivo. Quanto previsto dall’art. 117, primo comma è coerente anche con altri aspetti che concorrono a definire il quadro complessivo del nuovo ordinamento.

Non vi è dubbio, infatti, che, malgrado le intervenute modifiche costituzionali, il sistema italiano resti, anche in virtù dell’esplicito dettato dell’art. 5 Cost., un sistema unitario. Dunque, è innegabile che persistono comunque esigenze di unificazione alle quali nel nuovo ordinamento la risposta per così dire “sistemica” è data proprio dal dettato del primo comma dell’art. 117.

Del resto è coerente con questa impostazione anche quanto previsto dall’art. 120 della Costituzione quando, nel delineare il nuovo e discusso potere sostitutivo del Governo rispetto agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, indica fra le cause che ne possono giustificare l’utilizzazione sia il mancato rispetto di norme o trattati internazionali o della normativa comunitaria, sia la tutela di eventuali esigenze di carattere unitario dell’ordina-

mento. In questo modo, infatti, l'art. 120 dimostra di voler apprestare una tutela di carattere "straordinario" nei confronti del mancato rispetto di due dei tre elementi di unificazione "ordinaria" previsti proprio dal primo comma dell'art. 117 Cost. Inoltre rende esplicito che, anche nel nuovo quadro costituzionale, le esigenze di unità e di uniformità del sistema complessivo mantengono un rilievo tale da giustificare, quando lo richieda appunto la tutela dell'unità giuridica o economica, anche il ricorso a modalità di tutela "straordinarie" e "derogatorie", quali sono quelle connesse all'esercizio del potere sostitutivo.

In cosa consiste dunque il grande cambiamento intervenuto nel nuovo ordinamento? Precisamente in quello che ormai, anche in questa riflessione, è stato ripetuto più volte.

Si è persa ogni possibilità di individuare in una fonte di rango legislativo il ruolo di unificazione (ed eventualmente di uniformazione) del sistema complessivo. In cambio, però, l'ordinamento colloca direttamente all'unico livello in cui è ora possibile, quello costituzionale, l'esistenza di tre nuovi elementi di unificazione. Elementi questi, tutti e tre, che nel sistema precedente non assolvevano per nulla a questa specifica ed esplicita funzione anche se si configuravano comunque come limiti all'attività del legislatore ovvero come vincoli per lo Stato e anche per le Regioni in quanto tali.

In altre parole: indipendentemente dalla consapevolezza o meno che il legislatore costituzionale può avere avuto, il dettato dell'art. 117, primo comma assegna oggi a tutti e tre gli elementi indicati un ruolo e una funzione fondamentale per il corretto funzionamento del nuovo sistema.

5. I problemi relativi al nuovo "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali

Va innanzitutto preso in considerazione il primo di questi tre elementi, e cioè il richiamo alla Costituzione.

Da molti questa parte della disposizione è stata considerata come un aspetto ridondante e sostanzialmente inutile del nuovo testo dell'art. 117 e non è mancato chi, a questa parte della nuova normativa, ha fatto riferimento per dimostrare una certa approssimazione e una certa mancanza di tecnicismo da parte del riformatore costituzionale.

Se però ci si pone, invece, nella prospettiva che qui si è cercato di ricostruire, si può constatare che anche nella parte in cui richiama la Costituzione il nuovo testo dell'art. 117, primo comma è una norma carica di precise e specifiche conseguenze.

Questa disposizione si pone, infatti, in primo luogo come una norma che parifica perfettamente i due legislatori rispetto alla fonte di livello costituzionale. Essa dunque, senza alcun possibile equivoco, fa della Costituzione la fonte normativa fondamentale che vincola, direttamente e paritariamente, secondo le medesime modalità e con i medesimi effetti, entrambi i legislatori. In tal modo, questa disposizione concorre a rafforzare ulteriormente quell'elemento di innovazione, derivante dalla perdita del ruolo precedentemente proprio del legislatore statale, che più volte si è messo in evidenza. Inoltre essa esclude, senza ombra di dubbio, che possa esservi qualunque fonte, non di rango costituzionale o non esplicitamente prevista dalla Costituzione stessa, in grado di interporsi fra la norma costituzionale e la legge, indipendentemente dal fatto che questa sia statale o regionale.

In secondo luogo, il richiamo alla Costituzione e al vincolo costituzionale, non si limita a definire con chiarezza quale è il "posto" della legge statale e di quella regionale nel nuovo sistema delle fonti. Esso specifica anche che la Costituzione, proprio perché costituisce un vincolo che si impone al medesimo modo e con le medesime conseguenze ad entrambi i legislatori, si pone, immediatamente e direttamente, come il primo e il più forte vincolo di unificazione dell'ordinamento complessivo. In sostanza si deve proprio a questa disposizione se è possibile trovare un ancoraggio solido (e non puramente settoriale) al mantenimento di un quadro unitario di carattere generale in un ordinamento che, per il resto, proprio per la mancanza di un punto di congiunzione unificante sul piano dei rapporti tra le competenze dell'uno e quelle dell'altro legislatore, appare ormai un sistema policentrico "esplosivo" (ed esplosivo, proprio ed innanzitutto, nei rapporti tra legislatori).

In terzo luogo, infine, questa norma ribadisce, rafforza e rinnova quel ruolo unificante che è certamente proprio e intrinseco di ogni Costituzione moderna. Un ruolo che nel testo costituzionale del 1948 era dato così per scontato da non essere mai affermato esplicitamente

con riferimento al sistema delle fonti o all'esercizio dei poteri normativi. Infatti, e non a caso, solo nella formula del vecchio testo dell'art. 123 della Costituzione, quando si diceva che "ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione", si poteva trovare un riferimento esplicito alla Costituzione come ad un elemento di unificazione del sistema, operante come tale nei confronti di una fonte specificamente individuata.

Del resto non è certamente senza significato il fatto che nel precedente testo della Costituzione questo riferimento fosse presente una sola volta rispetto al sistema delle fonti e avvenisse con riguardo appunto alla fonte statutaria regionale. In realtà, in quel contesto lo statuto regionale appariva proprio come la fonte che, per il suo carattere non immediatamente riconducibile allo Stato e non esplicitamente limitabile dalle leggi statali (salvo quelle esplicitamente richiamate dalla Costituzione stessa), più di ogni altra avrebbe potuto mettere a repentaglio l'unità del sistema complessivo.

Per contro, e a conferma di quanto qui si cerca di sostenere, tutti gli altri richiami alla Costituzione presenti in precedenza nel testo costituzionale facevano, invece, riferimento a situazioni giuridiche specifiche ovvero alle modalità di esercizio del potere sovrano da parte del popolo. Nessuna disposizione però, se non implicitamente attraverso le competenze della Corte costituzionale elencate all'art. 134 Cost., indicava positivamente la normativa costituzionale come un limite o un vincolo rispetto ad altre fonti dell'ordinamento specificamente e nominativamente indicate.

In quarto ed ultimo luogo, il riferimento fatto alla Costituzione nel nuovo testo dell'art. 117 obbliga non solo a rivedere il ruolo tradizionalmente assegnato nella nostra cultura giuridica alla Costituzione, ma anche a tornare a riflettere sul ruolo, e sulla stessa tipologia, delle leggi costituzionali. In virtù della nuova formula adottata dall'art. 117, è più necessario che mai approfondire la differenza che intercorre fra leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali. Si tratta, infatti, di una distinzione che sembra assumere ora una nuova sfaccettatura, così come anche l'analisi dei diversi possibili tipi di leggi costituzionali pare avere, nel nuovo contesto, una importanza maggiore.

La novità sembra essere questa: d'ora innanzi potranno esistere casi in cui il ricorso alla legge costituzionale sarà giustificato anche quando lo scopo che si intende perseguire non è la abrogazione parziale, la modificazione o l'integrazione del testo della Costituzione; né quello di adempiere a uno specifico obbligo costituzionale; né soltanto quello di dare alla normativa in essa contenuta un maggior grado di "resistenza" rispetto alle leggi ordinarie.

Vi è, infatti, una nuova e particolarmente rilevante ipotesi in cui si potrà voler ricorrere alla legge costituzionale: quando, cioè, si intenda adottare una normativa che, ai sensi del nuovo testo del primo comma dell'art. 117 Cost., possa avere l'effetto di vincolare, al medesimo modo e nel medesimo tempo, tanto il legislatore statale quanto il legislatore regionale. Una normativa, dunque, che, proprio per questo, possa avere l'effetto di unificare (ed eventualmente di uniformare), nell'ambito del settore disciplinato e dei limiti del suo contenuto, tutto l'ordinamento.

Gli sviluppi futuri della vicenda costituzionale diranno se questo possibile uso delle leggi costituzionali si affermerà, e se esso potrà dar luogo all'individuazione di una vera e propria nuova modalità di applicazione di questa fonte. Qui è sufficiente aver indicato il problema e le sue possibili implicazioni.

Almeno con riferimento alla Costituzione e alle leggi costituzionali, la riflessione può, per ora, arrestarsi a questo punto, anche perché certamente non sfuggono a nessuno i relevantissimi problemi teorici, sistemici, e anche concretamente immediati, che una tale prospettiva pone, sia in ordine al ruolo della Costituzione, sia, e certamente in modo ancora più penetrante, rispetto alle leggi costituzionali.

Per il momento, e a questo specifico proposito, si può solo aggiungere questa osservazione.

A prima vista potrebbe sembrare che la perdita di ruolo della legge statale, conseguente alla innovazione introdotta, si sia trasformata anche in una perdita di ruolo del Parlamento nazionale.

Dunque si potrebbe essere tentati di dire che, malgrado il richiamo implicitamente contenuto nel dettato dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, e nonostante i moltissimi casi in cui le leggi statali esplicitamente previste dalla Costituzione incidono direttamente sul funzionamen-

to complessivo del sistema (si pensi in particolare alle materie cd. “trasversali” della competenza legislativa esclusiva di cui alle lettere *e*) ed *m*) dell’art. 117, secondo comma, e alle riserve di legge statali degli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, terzo comma, 119, 120 Cost.), il problema di dare rapidamente vita a un nuovo bicameralismo, che veda una delle due Camere diventare rappresentativa anche, o esclusivamente, delle Regioni e degli enti territoriali, possa essere considerato meno immediatamente urgente.

Le considerazioni qui svolte conducono però a conclusioni diverse. Infatti, proprio in virtù del combinato disposto degli artt. 117, primo comma e 138 Cost., il Parlamento nazionale mantiene, sia pure solo attraverso il ricorso alle leggi costituzionali, anche il potere di dettare le norme unificanti che vincolano sia il legislatore nazionale che il legislatore regionale. Ne consegue, dunque, che anche il problema di avviare rapidamente la riforma del bicameralismo italiano mantiene tutta la sua importanza.

Dunque, nell’attuale sistema, diventato ora realmente e fortemente policentrico, le modalità e i limiti dell’eventuale partecipazione delle Regioni al procedimento costituzionale di cui all’art. 138 apparirebbero comunque inadeguate, anche se si avesse riguardo soltanto ai casi in cui esso fosse applicato unicamente: per rivedere la Costituzione; per dare attuazione alle norme costituzionali quando queste esplicitamente richiedono il ricorso alla legge costituzionale; per irrigidire la disciplina in essa contenuta.

A maggior ragione, il ruolo troppo limitato riconosciuto tutt’ora alle Regioni, diventa un evidente e rilevante elemento di contraddizione dell’architettura complessiva dell’ordinamento nei casi in cui l’art. 138 sia applicato per approvare leggi costituzionali che, pur non modificando specificamente il testo costituzionale, stabiliscano norme che, vincolando tutti i legislatori, operino essenzialmente come elementi, sia pure settoriali, di unificazione del sistema. Rispetto a queste considerazioni, e in particolare all’ultima appena indicata, neppure quanto previsto dall’art. 11, l. cost. n. 3 del 2001 rispetto alla partecipazione di rappresentanti delle Regioni (e delle autonomie locali) alla Commissione bicamerale per le questioni regionali in ordine ai procedimenti legislativi relativi alle materie ivi indicate, può essere

considerato un elemento sufficiente a far ritenere meno rilevante il problema segnalato. Infatti, anche ove il dettato dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 fosse, come vi sono molte ragioni di ritenere che possa essere, estensibile anche alle leggi costituzionali adottate con il procedimento dell'art. 138, esso comunque, poiché si riferisce solo ai progetti di legge relativi a materie di cui all'art. 119 e all'art. 117, terzo comma, non sarebbe applicabile a progetti di legge costituzionale relativi a materie non ricomprese fra quelle esplicitamente indicate. Di conseguenza, la garanzia costituzionale che vuole che, sia pure per interposti regolamenti parlamentari, le Regioni (e le autonomie locali) possano ora partecipare, attraverso i propri rappresentanti, anche alla fase formativa dei procedimenti legislativi nelle materie esplicitamente richiamate dalla nuova disposizione, appare oggettivamente limitata. Essa infatti non prende in considerazione tutti quei procedimenti legislativi, ordinari o costituzionali, che, pur non rientrando né nell'elenco di cui al terzo comma dell'art. 117 né nella previsione dell'art. 119, possono però riguardare, sotto i più diversi profili, tutto quell'ampissimo e indefinito complesso di materie che, in virtù dell'art. 117, quarto comma, in quanto non assegnate allo Stato, sono comunque di competenza delle Regioni. Il che, ovviamente, conferma, e persino rafforza, la convinzione che la posizione di disparità delle Regioni (e del legislatore regionale) rispetto allo Stato (e al legislatore statale) resti assolutamente rilevante e che anzi, rispetto al procedimento dell'art. 138 Cost., essa sia oggi persino accresciuta proprio in virtù del nuovo, possibile uso della fonte costituzionale che qui si è cercato di mettere in rilievo.

La implicita, ma chiara, indicazione contenuta nell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 circa la sostanziale incompiutezza della stessa riforma costituzionale sinora fatta fino a che non si giunga a riformare in modo coerente anche l'attuale bicameralismo italiano, assume dunque, in questa luce, una importanza ancora maggiore.

6. Il nuovo ruolo dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali

Si tratta ora di prendere in esame, anche se in modo sintetico e in un certo senso ancora provvisorio, gli altri due elementi unificanti introdotti dal primo comma dell'art. 117 Cost.

Nella prima parte di queste considerazioni si è già prestata una particolare attenzione al problema del rilievo che deve essere dato all'inserimento esplicito nella nostra Costituzione del richiamo all'Unione Europea. Anzi, si può dire che tutta la riflessione che si sta svolgendo ha preso le mosse proprio dai riferimenti all'Unione Europea fatti nel nuovo testo dell'art. 117, e in particolare ai commi primo, secondo, terzo e quinto, e all'art. 120, comma secondo Cost.

Le considerazioni svolte hanno consentito di sottolineare che non solo le nuove norme assegnano finalmente all'Unione il ruolo che essa, e le fonti da essa prodotte, si erano già di fatto (ma anche di diritto) conquistato nel precedente sistema, ma fanno dell'Unione e delle sue fonti anche un elemento di unificazione dell'ordinamento complessivo. Aspetto questo che, nel contesto precedente, era sconosciuto in questa forma e con questa portata e che comunque, almeno con riferimento a una parte non piccola delle fonti di produzione normativa dell'Unione e della Comunità, poteva verificarsi solo attraverso l'interposizione della legge nazionale.

Di qui la necessità di prendere atto che nel nuovo sistema conseguente alla riforma costituzionale, ai vincoli comunitari è riconosciuto appunto un effetto di unificazione (ed eventualmente di uniformizzazione) di tale rilevanza da andare probabilmente molto oltre la logica dell'integrazione fra l'ordinamento comunitario e quello nazionale. Oggi non è più sufficiente affermare che la logica antica della separazione dell'ordinamento italiano rispetto a quello comunitario ha ormai definitivamente e formalmente ceduto all'opposta logica dell'integrazione fra gli ordinamenti. Come è stato detto anche da altri, proprio in virtù del nuovo testo dell'art. 117, è necessario riconoscere che i rapporti tra l'ordinamento europeo e quello italiano sono ora disciplinati in modo tale da configurare qualcosa di molto vicino all'esistenza di un ordinamento complessivamente unitario.

Un effetto analogo deve essere riconosciuto, e questa è certamente una innovazione ancora più incisiva, anche relativamente agli obblighi internazionali.

Come è stato già più volte sottolineato, la formula adottata dalla norma costituzionale pone certamente il non semplice problema di definire quali siano tali obblighi e quali siano gli atti e gli impegni inter-

nazionali che li producono. Ed è evidente che dalla risposta che si dà a questa questione cambiano di segno anche gli effetti sui rapporti medesimi fra Governo e Parlamento, da un lato, fra Stato e Regioni dall'altro, sul sistema complessivo, infine.

L'individuazione della soluzione più corretta da dare a questa problematica spetta inevitabilmente alla dottrina internazionalistica ed, eventualmente, in sede di giudizio di costituzionalità, alla Corte costituzionale. Più discutibile è, invece, che possa essere il legislatore statale a farlo.

Certamente sarebbe davvero difficile ammettere, come qualcuno sembra ipotizzare, che possa esservi una sorta di competenza "innominata" della legge statale a dettare una sorta di "normativa di attuazione" della Costituzione. Competenza nell'ambito della quale si potrebbe ricondurre anche un'eventuale definizione legislativa di quali siano i casi e gli atti dai quali possano discendere gli obblighi internazionali in questione.

Un'impostazione del genere, infatti, presupporrebbe una sorta di competenza "generale e innominata" in capo al legislatore statale della quale non sembra esservi né traccia né aggancio possibile nel nuovo sistema costituzionale.

La posizione qui assunta potrebbe essere diversa, ove ci si limitasse ad adottare, come qualcuno propone, una interpretazione estensiva dell'art. 117, quinto comma e dell'art. 120, secondo comma in ordine all'ambito delle leggi statali ivi previste. Si potrebbe, infatti, sostenere la possibilità di elaborare una sorta di definizione legislativa degli obblighi internazionali che abbia carattere meramente ricognitivo e sia finalizzata essenzialmente a definire i casi e i modi di esercizio del potere sostitutivo.

In questo caso ci si troverebbe di fronte ad una legge fondata su una esplicita previsione costituzionale e di carattere, su questo punto, meramente ricognitivo. Una legge di questo genere, inoltre, avrebbe comunque il pregio di aprire anche la via a un eventuale, possibile sindacato della Corte costituzionale non legato soltanto ad eventuali specifiche leggi statali o regionali adottate in supposta violazione di specifici obblighi internazionali ma, al contrario, connesso a una norma di portata generale e relativa all'intero spettro di applicazione di

questa parte dell'art. 117, primo comma. Quello che qui vale la pena di sottolineare con una certa incisività è il carattere fortemente innovativo, anche e soprattutto dal punto di vista sistemico, della nuova disposizione costituzionale.

Infatti, nel sistema precedente in linea generale gli obblighi internazionali contratti dallo Stato non entravano nell'ordinamento interno se non attraverso le leggi di esecuzione, anche se questo non valeva sempre per le norme adottate con accordi semplificati. Oggi, invece, la formula adottata sembrerebbe prevedere che tali obblighi, non appena sorgano nell'ambito del diritto internazionale, diventino immediatamente vincolanti per tutti i legislatori.

Non solo. Nel sistema precedente, anche successivamente all'adozione degli atti di diritto interno necessari per dare efficacia interna agli obblighi internazionali, il mancato rispetto di tali obblighi si traduceva in un contrasto fra fonti subcostituzionali che, a sua volta, poteva trasformarsi in una violazione della Costituzione solo in virtù degli artt. 10 e 11 Cost., con tutti i problemi che questo ha posto negli anni alla Corte costituzionale. Ora, invece, grazie all'art. 117, primo comma Cost., la violazione di tali obblighi si traduce in un vizio di legittimità costituzionale per contrasto diretto fra la legge, sia essa statale o regionale non importa, e la Costituzione stessa.

Tutto questo consente obiettivamente di considerare ora il vincolo degli obblighi internazionali come un elemento che, proprio per gli effetti che determina rispetto a tutti i legislatori, costituisce appunto un ulteriore e molto rilevante elemento di unificazione dell'ordinamento complessivo.

Va, peraltro, detto che, come è ben noto, mentre il vincolo costituzionale come elemento di unificazione è stabilito dall'art. 117, primo comma, Cost. senza peraltro che siano state introdotte poi norme specifiche e esplicitamente innovative sul come far valere tale vincolo, per quanto riguarda i vincoli comunitari e quelli derivanti dagli obblighi internazionali il primo comma dell'art. 117 Cost. deve essere letto tenendo conto anche delle altre innovazioni costituzionali che incidono in questi ambiti.

Vengono in gioco dunque le competenze attribuite al legislatore statale nelle materie dei rapporti internazionali dello Stato e dello Stato

con l'Unione Europea (art. 117, secondo comma, lettera *a*) e quelle assegnate invece al legislatore regionale nelle materie dei rapporti internazionali delle Regioni e dei rapporti tra le Regioni e l'Unione Europea (art. 117, terzo comma).

Inoltre, come è noto, occorre tener conto della complessa e articolata disposizione, contenuta nell'art. 117, quinto comma, e relativa alla partecipazione delle Regioni, nelle materie di loro competenza, alla fase ascendente e discendente degli atti normativi comunitari nonché alla partecipazione delle Regioni alla fase di attuazione e di esecuzione degli accordi internazionali.

Infine occorre richiamare quanto previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost. per quanto riguarda la possibilità per il Governo di esercitare, secondo modalità stabilite da apposita legge statale, il potere sostitutivo anche nel caso in cui organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni abbiano mancato di rispettare norme o trattati internazionali ovvero la normativa comunitaria.

7. Il problema del rapporto tra le intese e gli accordi stipulati dalle Regioni ex art. 117, u.c. e gli obblighi internazionali

Più delicato, invece, è stabilire se anche quanto disposto dall'ultimo comma dell'art. 117 in ordine al potere delle Regioni di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato possa riguardare, anche solo marginalmente, la tematica qui considerata. È questa, infatti, una normativa certamente rilevante sul piano delle nuove competenze e del nuovo ruolo assegnato alle Regioni e sul piano dei problemi, molto complessi, che pone per quanto riguarda la sua attuazione. Essa, però, sembrerebbe non toccare in alcun modo la problematica connessa con i nuovi vincoli unificanti contenuti nell'ordinamento costituzionale italiano in seguito alla riforma del Titolo V della parte II.

Parrebbe da escludere senza esitazione che gli accordi e le intese, stipulati dalle Regioni ai sensi dell'art. 117, u.c., possano far sorgere obblighi internazionali tali da poter rientrare nella dizione del primo comma.

Tuttavia un qualche dubbio resta, giacché molto dipenderà da come la legge statale attuativa dell'art. 117, u.c. Cost., disciplinerà la materia.

Infatti, quanto più quella normativa volesse irrigidire le procedure e ricondurne alcune fasi all'interno delle procedure previste per l'adozione di trattati e accordi di carattere internazionale fra Stati (così come alcune proposte avanzate anche in sede governativa e criticate dalla dottrina sembrano voler fare), tanto più si potrebbe essere indotti a ritenere che, proprio in virtù della procedura imposta, tali accordi e tali intese possono determinare effetti non solo sul legislatore della Regione che ha sottoscritto l'intesa o l'accordo ma anche, ove ne ricorrano le circostanze, sugli altri legislatori regionali e sullo stesso legislatore statale.

In sostanza, l'eventuale contenuto della legge statale di attuazione *ex art. 117, u.c.*, potrebbe non avere effetti rilevanti soltanto dal punto di vista della costituzionalità o meno dei vincoli che potrà porre alle Regioni. Essa potrebbe infatti incidere anche sul piano degli effetti potenziali che tali vincoli, ovviamente se non dichiarati incostituzionali, potrebbero avere sul raccordo fra primo e ultimo comma dell'art. 117 o, se si preferisce, sul rapporto fra gli accordi e le intese stipulate dalle Regioni e il vincolo di rispettare gli obblighi internazionali posto a carico di tutti i legislatori. Peraltro, proprio queste ultime considerazioni, e le conseguenze che potrebbero discenderne per tutti i legislatori sul piano dell'applicazione del vincolo di cui al primo comma dell'art. 117, induce a ritenere che davvero, anche da un punto di vista sistemico, non sia ammissibile che la legge statale *ex art. 117, u.c.*, possa irrigidire le procedure che le Regioni devono seguire, muovendo dal presupposto implicito che le intese e gli accordi regionali possano configurare anche il sorgere di obblighi internazionali a carico di tutti i legislatori.

Una tale prospettiva, infatti, oltre ad essere probabilmente incostituzionale per i motivi già più volte messi in rilievo in dottrina, sarebbe in contrasto sia con lo stesso nuovo ordinamento costituzionale complessivamente considerato, sia con la parte in cui questo, facendo degli obblighi internazionali un vincolo a carico di tutti i legislatori, non sembra, nemmeno implicitamente, prevedere che tale vincolo possa sorgere su iniziativa di una singola Regione.

Per contro, non ci si nasconde che questo ultimo argomento potrebbe facilmente essere usato anche in senso diametralmente opposto. Infatti, ove si ritenesse che le intese e gli accordi stipulati da singole

Regioni siano in grado, per la loro stessa natura e in virtù dell'efficacia ad essi assegnata dalle regole di diritto internazionale, di far sorgere obblighi internazionali a carico di tutti i legislatori, allora si potrebbe essere tentati di sostenere che, in questi casi, l'irrigidimento delle procedure e l'intervento di profili autorizzatori rimessi allo Stato, o meglio a sedi di concertazione tra Stato e Regioni, trova una sua giustificazione sistemica specifica.

In sostanza, se si ragiona, come qui si tende a fare, muovendo dal principio che l'attività di cui all'ultimo comma dell'art. 117 non può di per sé far sorgere gli obblighi di cui al primo comma di quella disposizione, e che invece è proprio l'eventuale irrigidimento delle procedure ad opera della legge statale di attuazione che potrebbe provocare un'estensione, altrimenti inesistente, dell'efficacia degli impegni eventualmente assunti dalle Regioni, allora l'opinione contraria alla costituzionalità di tale irrigidimento ne esce ulteriormente rafforzata. Esso rischia, infatti, di determinare, in virtù della legge di attuazione, effetti sicuramente contrastanti con la logica complessiva dell'ordinamento e con quanto disposto dallo stesso combinato disposto del primo e dell'ultimo comma dell'art. 117.

Al contrario, se si ragiona invece ritenendo che comunque, almeno in alcuni casi, anche le intese e gli accordi stipulati dalle Regioni ex art. 117, u.c., possano determinare il sorgere di obblighi internazionali che, ex art. 117, primo comma, si impongono a tutti i legislatori, allora l'irrigidimento delle procedure può avere una sua giustificazione, salvo verificare poi in cosa questo irrigidimento possa consistere.

In ogni caso, in attesa che i nodi indicati siano sciolti in modo chiaro e persuasivo, in questa sede si preferisce lasciare del tutto da parte la problematica legata a quella che viene definita, un poco pomposamente, come attività di diritto internazionale delle Regioni, oggi disciplinata essenzialmente dall'art. 117, u.c.

8. I problemi posti dalle norme che disciplinano i rapporti tra Stato e Regioni rispetto ai vincoli comunitari e agli obblighi internazionali

Tornando ai vincoli comunitari e agli obblighi internazionali considerati, alla luce dell'intero complesso normativo, essenzialmente come due nuovi elementi di unificazione, va detto subito che i problemi

che essi pongono sono indubbiamente aggravati e resi di più difficile armonizzazione da due fatti concomitanti.

Innanzitutto dal fatto che essi si pongono su piani diversi quali: quello della partecipazione alla formazione degli atti normativi comunitari, nel quinto comma dell'art. 117; quello dell'attuazione e dell'esecuzione degli atti europei e degli accordi internazionali, nel medesimo quinto comma dell'art. 117 Cost.; quello del mancato rispetto di norme e trattati ovvero di normativa comunitaria, nel secondo comma dell'art. 120. In secondo luogo, dal fatto che, almeno con riferimento al potere sostitutivo, questi problemi riguardano anche soggetti diversi, sia per quanto concerne coloro che possono adottare gli atti sia che per quanto attiene a coloro che ne sono i destinatari. Va infatti ricordato che, nell'ambito del potere sostitutivo previsto dall'art. 117, quinto comma, i destinatari degli atti relativi (intesi come i soggetti che possono essere "sostituiti") sono soltanto e genericamente le Regioni mentre il titolare del potere sostitutivo è "innominato". Al contrario, nell'ambito del potere sostitutivo disciplinato dall'art. 120, secondo comma, Cost., i destinatari (e cioè i soggetti che possono essere sostituiti) sono gli organi delle Regioni ma anche dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane mentre il titolare del potere sostitutivo è esplicitamente individuato nel Governo. In questa sede peraltro si affronteranno solo i problemi che più immediatamente sembrano incidere sul ruolo unificante (ed eventualmente uniformizzante) che l'imposizione, fatta a entrambi i legislatori, di rispettare il vincolo comunitario e gli obblighi internazionali comporta. Questo, e solo questo, è infatti l'oggetto specifico di questa analisi.

9. Il ruolo delle Regioni rispetto alla partecipazione alle decisioni sulla formazione degli atti comunitari e rispetto alle decisioni relative agli obblighi internazionali

La prima questione attiene agli elementi di differenziazione esistenti nel quinto comma dell'art. 117, sia per quanto riguarda la partecipazione (o la mancata partecipazione) delle Regioni, nelle materie di loro competenza, alla fase formativa degli atti che possono produrre i vincoli di cui al primo comma del medesimo articolo, sia per quanto riguarda, invece, l'attuazione e l'esecuzione di tali atti.

Come si è appena ricordato, la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti, e specificamente degli atti normativi, è prevista solo con riferimento agli atti comunitari.

Nulla è detto, invece, per quanto riguarda gli accordi internazionali, che sono richiamati fra gli atti ai quali, insieme agli atti comunitari, le Regioni possono dare diretta attuazione ed esecuzione. Si tratta di una differenziazione non facilissima da comprendere e di una formulazione normativa che, anche sotto il profilo lessicale, può giustificare più di una critica.

Inoltre va sottolineato il fatto che, in base all'art. 117, quinto comma, anche rispetto agli atti comunitari le Regioni vedono comunque il loro diritto di partecipazione alla fase delle decisioni (fase ascendente) limitato alle sole materie di loro competenza. Gli interrogativi, i problemi e le considerazioni che discendono da questa differenziazione (e, in misura minore ma non marginale, anche dalla formulazione usata in ordine alla partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari) si pongono su tre diversi piani.

Innanzitutto si deve constatare che l'aver limitato la partecipazione delle Regioni alla sola fase decisionale relativa agli atti normativi comunitari, e non aver previsto anche la loro partecipazione a quella degli accordi o comunque degli atti di diritto internazionale dai quali possono discendere obblighi internazionali che fanno sorgere vincoli nei confronti di tutti i legislatori, mette le Regioni (e i legislatori regionali) in una condizione di oggettiva inferiorità rispetto al legislatore statale. Quest'ultimo infatti fa capo ad un sistema organizzativo statale del quale fanno parte anche gli organi che negoziano sul piano internazionale. Inoltre, almeno nella maggior parte dei casi, esso è coinvolto sia come organo (Parlamento) sia come esercizio di funzione (legislatore che approva la legge di autorizzazione alla ratifica) nell'attività connessa al perfezionamento degli atti dai quali discendono gli obblighi medesimi.

Lo stesso invece non può dirsi delle Regioni, proprio perché il quinto comma dell'art. 117 Cost. limita la loro partecipazione alla sola formazione degli atti normativi comunitari.

Le Regioni e i legislatori regionali si trovano, dunque, in una posizione peggiore rispetto allo Stato e al legislatore statale. Posizione

deteriore che non verrebbe comunque meno neppure se si volesse, quasi per un comprensibile ma ingiustificato “contrappasso”, accedere a un’interpretazione estensiva al dettato dell’art. 117, u.c., e sostenere che anche le intese e gli accordi stipulati dalle Regioni con altri Stati o con enti di altri Stati possono produrre obblighi per tutti i legislatori e quindi anche per quello statale. A prescindere dalla constatazione che questa impostazione giustificherebbe ulteriormente quell’intervento preventivo dello Stato sull’attività negoziale delle Regioni che già da molte parti si vuole introdurre, tutto ciò non condurrebbe in ogni caso a porre le Regioni su un piano analogo allo Stato. I vincoli scaturenti dagli accordi stipulati da una Regione vincolerebbero comunque anche tutte le altre Regioni, le quali dunque si troverebbero a vedere per così dire raddoppiata la propria posizione di disparità, sia verso lo Stato sia verso la Regione o le Regioni di volta in volta contraenti.

Al di fuori di una modifica costituzionale, la sola via per ridurre il peso della posizione di disparità esistente oggi fra Stato e Regioni (ed eventualmente anche fra le Regioni terze e quelle che stipulino accordi o intese) potrebbe essere quella di prevedere comunque con legge ordinaria, e anche al di là del dato costituzionale, forme di partecipazione delle Regioni sia alle attività internazionali dello Stato (almeno a quelle che abbiano riflessi nelle materie di competenza regionale) sia, eventualmente, anche a quelle delle altre Regioni, se e quando queste possono produrre gli obblighi di cui al primo comma dell’art. 117 Cost.

Una tale previsione, peraltro, dovrebbe essere fatta con legge ordinaria e rimarrebbe dunque senza copertura costituzionale.

Tuttavia, anche ove questa ipotesi venisse coltivata e si cercasse di estendere, per quanto possibile, la partecipazione delle Regioni già prevista per gli atti comunitari anche a queste fattispecie, non per questo la posizione di disparità fra Stato e Regioni e fra legislatore statale e legislatori regionali sparirebbe.

Vale la pena infatti osservare che tale partecipazione è comunque prevista solo per gli atti normativi comunitari che riguardino le materie di competenza delle Regioni.

La sottolineatura da ultimo fatta introduce al secondo piano di ragionamento che qui occorre svolgere.

La disparità di posizione, che discende dal combinato disposto del primo e del quinto comma dell'art. 117 Cost., attiene anche, e soprattutto, al fatto che comunque le Regioni, pure in materia comunitaria, partecipano alla formazione delle decisioni solo se è in gioco la loro competenza. Lo Stato può, dunque, decidere autonomamente e liberamente in ordine alla formazione di tutti gli atti comunitari che, pur ponendosi comunque come vincolo a tutti i legislatori, non riguardano immediatamente e direttamente le materie di competenza regionale. Allo stesso tempo lo Stato resta comunque il soggetto che, in virtù della sua posizione in sede comunitaria quale titolare del potere di negoziazione e di decisione, deve in ogni caso intervenire anche nelle decisioni relative agli atti comunitari che riguardino direttamente e immediatamente competenze regionali.

Sembra chiaro che proprio questa disparità tra Stato (e legislatore statale) e Regioni (e legislatori regionali) impone di dare delle materie di competenza regionale di cui al quinto comma dell'art. 117 una interpretazione assolutamente estensiva e tale da escludere solo quelle materie che, ai sensi dell'art. 117, comma secondo della Costituzione ovvero in base ad altre specifiche disposizioni costituzionali, siano riservate esplicitamente allo Stato.

Il terzo piano di ragionamento riguarda, invece, le modalità attraverso le quali può e deve essere data attuazione alla partecipazione delle Regioni alla fase comunitaria ascendente. Modalità che devono essere esplicitamente stabilite nella legge statale sulle procedure di cui al medesimo quinto comma dell'art. 117 Cost. e che, se si accogliesse il suggerimento precedentemente espresso, potrebbero essere adottate anche per estendere, a livello di legge ordinaria, la partecipazione delle Regioni alla fase preparatoria degli atti internazionali da cui possono scaturire obblighi *ex art. 117*, primo comma.

Si tratta di questioni che in questa sede si rinuncia ad affrontare. Basterà dire che già nel corso della XIII legislatura non sono mancati su questo punto disegni di legge, anche di iniziativa governativa, di notevole valore, così come non manca una cospicua esperienza internazionale in ordine alle prassi e alle modalità adottate in Paesi comparabili per risolvere problemi simili a quelli posti ora dal quinto comma dell'art. 117.

Di non poco interesse, infine, sono su questo punto anche le proposte e i disegni di legge che, anche a livello governativo, sono state elaborate dopo l'entrata in vigore della riforma.

Merita tuttavia sottolineare che è quanto mai importante prevedere forme di partecipazione non limitate, come la lettera della norma consentirebbe, alla sola formazione degli atti normativi. È opportuno, infatti, che la partecipazione regionale sia estesa anche alle decisioni relative a tutte quelle attività che, indipendentemente dalla loro natura normativa o meno possono, comunque incidere sull'attività delle Regioni.

Del resto non va infatti dimenticato che l'art. 117 primo comma si riferisce genericamente a "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" mentre il medesimo quinto comma nel riferirsi all'attività di esecuzione e attuazione delle Regioni richiama genericamente gli atti dell'Unione Europea.

10. Il potere sostitutivo negli artt. 117 e 120 Cost.

Un'altra questione da analizzare, limitatamente alle materie che qui ci interessano, è quella che riguarda sia il potere sostitutivo previsto dal quinto comma dell'art. 117 sia quello disciplinato, invece, dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Come si è già ricordato le formulazioni adottate nelle due disposizioni presentano differenze rilevanti.

L'art. 117, quinto comma, fa riferimento a un potere sostitutivo "innominato" (e cioè non specificamente attribuito a un soggetto, neppure lo Stato; né ad un organo, e tanto meno il Governo). L'art. 120, secondo comma, invece, disciplina il potere sostitutivo del Governo.

L'art. 117, quinto comma, fa riferimento a un potere sostitutivo da esercitare in caso di inadempienza delle Regioni rispetto all'attuazione e all'esecuzione di accordi internazionali o di atti comunitari. L'art. 120, secondo comma fa riferimento a un potere sostitutivo da esercitare nei confronti degli organi delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria.

Tanto l'art. 117, quinto comma, quanto l'art. 120, secondo comma, fanno infine riferimento a una legge statale che disciplini l'esercizio

del potere sostitutivo in essi previsto, anche se le condizioni e i criteri direttivi che tali leggi devono seguire sono diversi nei due casi.

Il primo problema da affrontare è se sia possibile o no armonizzare fra loro le due disposizioni fino a prevedere un solo tipo di potere sostitutivo, il cui esercizio sia sostanzialmente disciplinato in un unico modo.

Su questo punto il dibattito è stato sinora piuttosto disarmante e disarmato, giacché la maggioranza degli intervenuti, preso atto delle difficoltà di armonizzare fra loro espressioni e formule così diverse e disarmoniche, ha comunque generalmente concluso nel senso di considerare unico o comunque unificabile il potere sostitutivo previsto nelle due disposizioni.

È possibile che una tale posizione sia confortata anche dalla legislazione statale e che in futuro un'unica legge disciplini, in forme e con modalità sostanzialmente identiche, il potere sostitutivo riconducibile all'art. 117, quinto comma, e quello fondato invece sull'art. 120, secondo comma. Tuttavia questa soluzione non sarebbe probabilmente né la migliore né la più rispondente alla lettera e alla logica sistemica delle due disposizioni.

L'art. 117, quinto comma, tanto per il suo contenuto che per la posizione che ha nell'ambito di una disposizione che si riferisce alla disciplina e alla ripartizione del potere legislativo e normativo dello Stato e delle Regioni (anche se non manca, con riguardo al solo potere regolamentare, un riferimento anche agli enti territoriali), sembra riguardare essenzialmente gli eventuali inadempimenti da parte del potere normativo regionale.

L'art. 120, secondo comma, invece, sia per la sua collocazione che per il suo contenuto normativo, sembra riferirsi agli atti e, più in generale, alle attività degli organi delle Regioni e degli altri enti territoriali ivi richiamati. Certo, a questa ricostruzione si potrebbe obiettare che il quinto comma dell'art. 117 riguarda genericamente le Regioni e le Province autonome, senza alcun specifico riferimento alla loro attività normativa, e che il potere sostitutivo anche in questa disposizione è previsto per l'inadempimento rispetto ad atti che sono qualificati come normativi quando ci si riferisce a quelli comunitari ma non quando ci si richiama a quelli di carattere internazionale.

A questa obiezione si può però agevolmente rispondere che, nella ricostruzione qui proposta, non viene in rilievo la natura dell'atto rispetto al quale si determina l'inadempimento. Conta invece la natura dell'atto o della attività (ovvero, meglio, della mancata attività) che comporta il verificarsi dell'inadempimento stesso. La tesi che qui si prospetta infatti è che l'art. 117, quinto comma faccia riferimento solo agli atti normativi (ed essenzialmente agli atti del legislatore regionale).

Questa disposizione troverebbe dunque la sua piena giustificazione proprio nel riferimento a quanto disposto dal primo comma del medesimo articolo e ribadito dal quinto comma. Le due norme, infatti, indicano con chiarezza il rapporto diretto che nel nuovo sistema si instaura tra le fonti comunitarie o gli accordi internazionali e l'attività legislativa (e probabilmente, per estensione, anche regolamentare) delle Regioni.

Al contrario, il potere sostitutivo dell'art. 120, secondo comma riguarda invece ogni attività non legislativa (e probabilmente, almeno per le Regioni e le Province autonome, anche non regolamentare) che, compiuta indipendentemente dall'organo regionale o locale che le ponga in essere, determini comunque il mancato rispetto di norme comunitarie o internazionali.

Del resto, è solo seguendo una ricostruzione come questa che si può dare un significato coerente all'esistenza delle due disposizioni, ed anche alle differenze che ne caratterizzano il contenuto. In questo contesto appare infatti comprensibile perché il potere sostitutivo sia intestato al Governo nell'ipotesi dell'art. 120, secondo comma e non in quella dell'art. 117, quinto comma.

Il Governo in quanto tale, infatti, non potrebbe sostituirsi comunque all'inadempimento del legislatore, mentre certamente può intervenire in sede di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, rispetto ad atti o attività degli organi regionali e territoriali che non abbiano carattere legislativo. Per contro, il Governo è certamente l'organo più naturalmente adatto ad esercitare il potere sostitutivo quando si tratti di mancato rispetto di norme comunitarie o internazionali provocato dall'attività non legislativa degli organi regionali e territoriali. Infine, il richiamo al principio di sussidiarietà e di

leale collaborazione contenuto in quella stessa disposizione appare, in questo caso, del tutto comprensibile e sembra avvalorare ulteriormente la ricostruzione proposta.

Allo stesso modo, è solo in questo quadro che diventa pienamente ragionevole e comprensibile che il quinto comma dell'art. 117 non individui nominativamente sia il soggetto che l'organo al quale spetta esercitare il potere sostitutivo nel caso in esso previsto.

Proprio perché in questa ipotesi si tratta essenzialmente di esercitare il potere sostitutivo nei confronti dell'inadempienza del legislatore, non sarebbe stato ammissibile, se non a pena di una grave rottura del sistema, individuare nel Governo l'organo costituzionalmente abilitato ad esercitare tale potere. Alla stessa stregua, trattandosi in questo caso di intervenire sulle leggi, è ragionevole e comprensibile che manchi ogni richiamo a un principio di sussidiarietà e di leale collaborazione che, così come definito nella nuova normativa costituzionale, si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative e non a quelle legislative. Richiamo che trova invece perfetta collocazione nel contesto dell'art. 120, secondo comma.

La scelta di lasciare innominato non solo l'organo ma anche il soggetto che potrà esercitare tale potere, e di non condizionare i criteri a cui la normativa di attuazione deve ispirarsi, consente comunque alla legge statale la massima libertà e ampiezza nell'individuazione delle soluzioni più opportune. Soluzioni che andranno cercate anche tenendo conto di quanto si è qui detto in ordine all'effetto unificante che i vincoli elencati nel primo comma dell'art. 117 e sostanzialmente richiamati dal quinto comma dell'art. 117 determinano.

Quanto al contenuto possibile di tali soluzioni, si può solo dire che esse dovranno essere ricercate nella consapevolezza dell'estrema delicatezza che comporta il sostituirsi al legislatore (in questo caso al legislatore regionale). Occorre inoltre assicurare che tale sostituzione, oltre ad essere strettamente aderente alla previsione contenuta nella nuova norma costituzionale, sia organizzata in modo da non confliggere in nessun modo con il ruolo proprio della Corte costituzionale nel suo sindacato sulla legittimità delle leggi. Infine, è necessario garantire sempre il massimo rispetto del ruolo che comunque compete alle Regioni e al legislatore regionale nel quadro di un ordinamento

costituzionale che, in virtù del nuovo testo dell'art. 114, parifica oggi lo Stato e le Regioni (oltre che i Comuni, le Province e le Città metropolitane) come elementi tutti a pari titolo costitutivi della Repubblica.

La differenziazione relativa alla disciplina del potere sostitutivo contenuta negli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, specialmente se ricostruita e interpretata come qui si è cercato di fare, contribuisce ulteriormente a illuminare la complessità del nuovo ordinamento e anche i complessi effetti che dal dettato dell'art. 117, primo comma derivano.

A conclusione di questa riflessione si può solo osservare che, tra le molte innovazioni poste dalla riforma costituzionale del Titolo V, quella connessa al ruolo unificante che il dettato del nuovo art. 117, primo comma assegna alla Costituzione, ai vincoli comunitari e agli obblighi internazionali non è certamente, come qualche volta è stato sostenuto, di carattere meramente ricognitivo o di pura razionalizzazione di una realtà di fatto già esistente.

Essa pare invece introdurre elementi di innovazione molto rilevanti e tali da incidere sia sul ruolo delle leggi costituzionali che su quello delle fonti normative e degli atti comunitari o internazionali che determinano vincoli e obblighi che riguardano direttamente tutti i legislatori. Queste fonti e questi atti, infatti, vengono oggi ad assumere una funzione del tutto sconosciuta nel sistema precedente.

I problemi che ne derivano, sia sul piano del sistema delle fonti che sul piano stesso della efficacia di tali vincoli e dei loro effetti sul controllo di legittimità delle leggi, sono ancora tutti da esplorare.

In questa sede si è sostanzialmente cercato solo di illuminare alcuni aspetti di questa problematica e di offrire alcune possibili ipotesi di applicazione delle nuove norme.

Per il resto anche su questi problemi, così come sui tanti altri che la riforma costituzionale pone, sarà il futuro a dirci quali saranno veramente i caratteri del nuovo ordinamento italiano.

11. Considerazioni conclusive: le interconnessioni con la riforma dell'UE

In quest'ultima parte si vogliono evidenziare, in forma necessariamente sintetica, alcune considerazioni sul nesso forte, e in qualche modo

ancora poco avvertito, che sussiste fra il processo di attuazione della riforma del Titolo V, parte II della nostra Costituzione e il processo di riforma dell'ordinamento dell'Unione attualmente in atto, e che ha il suo "centro" nell'attività della Convenzione di Laeken.

Il primo, e più semplice, profilo di questa necessaria interconnessione attiene proprio ai riflessi inevitabili che le future (e sicuramente realizzate) modifiche al sistema attuale delle fonti dell'Unione, comprese ovviamente quelle relative ai procedimenti, potranno avere sulla disciplina delle modalità di partecipazione delle Regioni (ed eventualmente anche degli enti locali) alla fase ascendente e discendente delle decisioni comunitarie.

È evidente, infatti, che una ridefinizione delle modalità di decisione dei diversi organi dell'Unione e della Comunità nell'ambito dei diversi procedimenti decisionali dotati di efficacia vincolante non potrà non ribaltarsi anche sul ruolo degli Stati. Il che significa che con grandissima probabilità essa andrà anche a incidere, dunque, sul modo col quale essi e le loro eventuali articolazioni interne devono o possono partecipare ai procedimenti decisionali.

Così come è altrettanto evidente che se in sede di riforma dell'Unione si individueranno vincoli o previsioni di rango europeo che prevedano, almeno in certi casi e in certe ipotesi, anche la partecipazione delle Regioni dotate di poteri legislativi ad alcune fasi del procedimento decisionale, questo non potrà non avere riflessi anche sulla attuazione della nostra normativa costituzionale, almeno nella parte che riguarda appunto il ruolo di questi enti.

Ma potrebbe esservi molto di più.

Un eventuale ridisegno del sistema delle fonti dell'Unione che si accompagnasse anche a una ridefinizione degli effetti di queste, istituzionalizzando e differenziando le fonti di carattere tradizionale dai nuovi, e per ora non organizzati, sistemi di *soft law*, inciderebbe certamente anche sul modo col quale si deve intendere la portata del primo comma dell'art. 117 Cost., nonché sul ruolo stesso delle Regioni, sia nella partecipazione alla fase decisionale che in sede di attuazione dei vincoli in tal modo posti.

Ancora, e più importante di tutto: se si dovesse giungere a stabilire una qualche forma organica e organizzata di inserimento dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'Unione, quantomeno

allo scopo di verificare il rispetto del principio di sussidiarietà nell'ambito dell'esercizio dei poteri dell'Unione stessa, quali potrebbero essere i riflessi che questo avrebbe su quanto disposto dal nostro art. 117 in materia di diritto di partecipazione delle Regioni alla fase decisionale nei procedimenti comunitari che possono tradursi in vincoli e obblighi comunitari?

Da ultimo, poniamo che in sede europea si affermasse una piena consapevolezza del fatto che una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, sia che esso venga in gioco nell'ambito dell'esercizio di competenze normative sia che esso venga in gioco nell'ambito dell'esercizio di competenze attuative delle decisioni assunte, comporta sempre e comunque un sindacato di carattere "politico", che non può essere rimesso solo ai giudici ma che deve invece coinvolgere necessariamente anche i diversi livelli decisionali interessati. Quale incidenza potrà avere questo non solo sul ruolo e le modalità della partecipazione regionale, così come prevista dall'art. 117 Cost., ma anche sul ruolo di una possibile partecipazione delle Regioni e degli stessi enti territoriali finalizzata a concorrere, attraverso il sindacato sulla sussidiarietà, alla difesa della propria sfera decisionale e del proprio ambito di competenze?

Sono, tutti questi, problemi che oggi si possono già intravedere con chiarezza anche se ancora non è pienamente prevedibile in che modo la discussione in atto in sede europea si concluderà e quali potranno essere i risultati a cui essa approderà.

È certo però che tutto questo rafforza la convinzione che il legame fra l'attuazione della riforma costituzionale italiana e il processo in corso a livello europeo sia particolarmente forte.

Non solo: proprio queste considerazioni che, come è evidente possono andare oltre la stessa legislazione di attuazione del quinto comma dell'art. 117 Cost., devono spingere a considerare con particolare attenzione le modalità con le quali gli stessi enti territoriali si ricordano oggi con questi problemi.

Da questo punto di vista non vi è dubbio che nell'esame in corso dello schema di modifica al disegno di legge La Pergola merita prestare particolare attenzione a tutti questi problemi, compresi quelli che possono riguardare la posizione e le richieste degli enti territoriali.

A volersi attenere a una ristretta, rigorosa e letterale applicazione dell'art. 117 si potrebbe infatti essere tentati di attestarsi su una posizione di chiusura verso ogni richiesta finalizzata a garantire agli enti territoriali di poter svolgere anch'essi un ruolo partecipativo sia nella fase ascendente che nella fase discendente delle decisioni comunitarie. Se però si è capaci di guardare più avanti e di tener conto che il processo in corso a livello di Unione già oggi, sia sul piano del sistema delle fonti che su quello del raccordo fra le sedi decisionali dell'Unione e la posizione dei Parlamenti e delle istituzioni nazionali capaci di dare legittimazione e consenso alle decisioni comunitarie, si muove con grande accelerazione verso frontiere nuove, allora l'atteggiamento con cui valutare le richieste e le posizioni degli enti territoriali può e deve essere più aperto e più lungimirante.

Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di *multilevel government* (1)

Roberto Bin

1. Affrontando il tema delle prassi di cooperazione tra livelli di governo nel sistema istituzionale italiano, la prima domanda che è lecito porsi è se esista davvero in Italia un sistema di “governo multilivello”. La domanda non è affatto banale. Indubbiamente sulla carta questo sistema è prefigurato: l’art. 114 della Costituzione, riscritto nel 2001, effettivamente prefigura un sistema multilivello molto articolato, che parte dal Comune per risalire su su sino allo Stato, anch’esso delineato come una delle componenti della Repubblica. Ma questo è solo il dato formale, il dato rintracciabile nel testo costituzionale: se noi infatti, a mente libera, guardassimo alle prassi legislative – prendendo a campione, per esempio, una delle varie leggi finanziarie che si sono succedute in questi anni oppure una qualsiasi legge di settore – o se esaminassimo le numerose impugnazioni statali di leggi regionali, o se ancora passassimo in rassegna la stessa prassi della legislazione regionale, non potremmo che avanzare seri dubbi sul fatto che l’Italia sia qualificabile come un sistema di governo multilivello.

Questa scissione tra il dato formale e la prassi è una chiave che mi servirà per svolgere questa relazione.

La ricerca, progettata nel 2004, aveva l’obiettivo di esaminare i sistemi di cooperazione tra i sistemi di governo, ma devo subito dire che, dal punto di vista dell’esame delle prassi, le articolazioni della ricerca hanno subito alcune amputazioni. Le relazioni “cooperative”

Articolo pubblicato in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, n. 6, pp. 689-706.

(1) Relazione al Convegno *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 14-15 giugno 2007, atti in corso di pubblicazione a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, Bologna, Bononia University Press.

tra Regioni e gli enti locali, anzitutto, sono ancora indefinibili: come le Regioni cooperino con le autonomie locali è infatti un tema ancora impossibile da mettere a fuoco. Anche in questo caso abbiamo un dato costituzionale – la prevista istituzione del Consiglio delle autonomie – ma che non è stato ancora attuato: per lo più i Consigli non sono ancora stati istituiti o, laddove erano già stati formati prima della riforma costituzionale, non sono stati ancora riformati; la legislazione che li riguarda non sembra capace ancora di conferire loro un ruolo decisionale preciso; le prassi istituzionali non ci danno alcun indicatore che ci consenta di affermare che, laddove esiste un organo regionale di rappresentanza degli enti locali, sia proprio in quella sede che si svolgano le relazioni cooperative tra i diversi livelli di governo. Mentre la definizione legislativa di questi organi non riesce a venire a capo del difficile dosaggio della rappresentanza di enti locali tra loro troppo diversi (Province e comuni, comuni capoluogo e comuni minori, comuni montani e comuni turistici ecc.), né riesce a risolvere il problema di quale ruolo attribuire ad essi (funzione consultiva o di codecisione? inseriti nel procedimento legislativo o anche in quello di alta amministrazione? interlocutori “necessari” o facoltativi, del Consiglio o anche della Giunta?), la cooperazione interistituzionale si svolge invece di regola all'esterno di quell'organismo, tramite i canali informali tipici della contrattazione politica. Il risultato è che, moltiplicando questo dato per le 22 Regioni e Province autonome, il quadro che ne esce è inesplorabile.

Di conseguenza l'attenzione si è spostata al quadro dei rapporti tra Stato e regioni: in questo ambito inevitabilmente si finisce col concentrarsi sul funzionamento del “sistema delle Conferenze”, ossia della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza Stato-città ed autonomie locali e della loro sommatoria, la c.d. Conferenza Unificata. Ma anche questo è un dato formale, perché la Conferenza Stato-autonomie locali di fatto non opera: negli ultimi anni (2003-2006) essa si è riunita due volte all'anno.

Quest'anno c'è una piccola ripresa dell'attività della Conferenza, in connessione con l'elaborazione del c.d. Codice delle autonomie: ma siamo a livelli molto lontani da quelli relativi alle altre due Conferenze. Queste hanno fatto registrare infatti un'attività estremamente intensa,

TAB. 1. *Numero delle riunioni della Conferenza Stato-città autonomie locali*

2000	11
2001	7
2002	6
2003	3
2004, 2005 e 2006	2

Fonte: dati tratti dal sito del Ministero degli Affari regionali.

in media si riuniscono una volta ogni due settimane: la Stato-Regioni si riunisce qualche volta di più, ma nella prassi le due Conferenze si riuniscono per lo più nella stessa giornata. Di più, la quantità di atti sottoposti alla deliberazione di queste due Conferenze è imponente. Gli ordini del giorno sono in genere affollatissimi e gli atti licenziati molto numerosi. Ecco qualche cifra (TAB. 2).

Naturalmente i dati numerici non ci dicono molto sulla rilevanza dei punti trattati, che sono di qualità molto diversa. Gli atti trattati sono in buona parte attinenti all'amministrazione spicciola, altri attengono al riparto finanziario, altri ancora rappresentano deliberazioni di grande rilievo politico. Tra quest'ultimi non vi sono soltanto i pareri sugli schemi degli atti normativi del Governo ma la grande varietà di intese e di accordi.

È stata la stessa Corte costituzionale, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, a stimolare la moltiplicazione delle procedure di contrattazione. La riforma è stata l'occasione per la Corte di interrompere il *trend* giurisprudenziale precedente, che la vedeva continuamente coinvolta in un impervio giudizio di merito sulla dimensione degli interessi coinvolti dagli atti impugnati. L'interesse infrazionabile e perciò nazionale, l'interesse frazionabile e perciò regionale, l'interesse meramente locale erano le categorie che avevano assunto il ruolo dominante nella giurisprudenza relativa al riparto delle funzioni, applicando le quali la Corte si è ritrovata sempre più coinvolta in valutazioni di merito ingestibili con gli strumenti tipici del giudizio di legittimità. L'accentuazione della "pariordinazione" dei livelli di governo che compongono la "Repubblica", preannunciata dal riformato art. 114 Cost., è stata la base argomentativa su cui la Corte ha sviluppato una procedura che deve essere attivata ogni qual

TAB. 2. *Numero delle riunioni della Conferenza Stato-Regioni e della Unificata*

a) Conferenza Stato-Regioni

Anno	Numero di sedute	Atti adottati
1990	9	59
1991	13	53
1992	8	46
1993	13	85
1994	12	75
1995	12	104
1996	11	107
1997	19	167
1998	26	201
1999	31	254
2000	24	282
2001	18	244
2002	23	230
2003	22	306
2004	14	279
2005	17	223
2006	18	325

b) Conferenza Unificata

Anno	Numero di sedute	Atti adottati
1997*	6	13
1998	21	59
1999	22	131
2000	21	187
2001	22	141
2002	25	98
2003	16	82
2004	14	103
2005	14	82
2006	17	121

(*) Anno di istituzione.

Fonte: dati tratti dal sito del Ministero degli Affari regionali.

volta lo Stato voglia dettare norme su oggetti che non ricadano integralmente all'interno delle materie assegnategli dalla Costituzione, ma lambiscono interessi (e competenze) affidati in cura alle Regioni: in tutti questi numerosissimi casi vanno osservate procedure di leale collaborazione che comportano il necessario coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni (o dell'Unificata). In particolare, è stato valorizzato il meccanismo dell'intesa in Conferenza nei casi in cui lo Stato agisca "in sussidiarietà": secondo lo schema delineato nella celebre sent. n. 303/2003, quando lo Stato ritenga necessario intervenire per soddisfare esigenze unitarie, attraendo a sé funzioni amministrative di coordinamento o di programmazione, non può rendere le sue decisioni operative se prima non acquisisce l'intesa "forte" in Conferenza con l'insieme delle Regioni (e, quando necessario, degli enti locali); e parimenti condizionata all'intesa con la singola Regione interessata è l'applicazione in concreto degli atti assunti "in sussidiarietà".

È bene osservare che i meccanismi di raccordo, da un iniziale nucleo relativamente ristretto di specifici atti amministrativi, si sono così progressivamente estesi ad una ben più ampia e indeterminata tipologia di atti politici. La prassi vede sempre più spesso iscritti nell'ordine del giorno delle Conferenze "accordi" destinati a impostare decisioni di alta politica. Alcuni esempi.

Il 20 giugno 2002 la Conferenza Unificata approva l'Intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali che avrebbe dovuto avviare il cd. federalismo fiscale, con trasferimento delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni attribuite a Regioni ed enti locali dalla riforma costituzionale del 2001, e ad individuare modalità di superamento del contenzioso in merito alla sua applicazione. Il principale frutto di questa intesa (forse l'unico, dato che nella riunione della Conferenza Unificata del successivo 19 dicembre tutti i rappresentanti del sistema delle autonomie denunciano che il Governo non solo non ha dato seguito all'intesa, ma anzi una serie di suoi atti, e in primo luogo il d.d.l. finanziaria, sono in palese contraddizione con gli obiettivi concordati con l'intesa) sarà la legge n. 131/2003, che infatti nell'art. 8.6 introduce la previsione esplicita di intese promosse dal Governo per l'armonizzazione della legislazione o il raggiungimento di posizioni o obiettivi comuni).

La Conferenza Unificata del 3 marzo 2005 approva le Linee guida per il Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013.

Nella Conferenza Stato-Regioni del 16 marzo 2006 è stato stipulato l'accordo generale di cooperazione per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari. In essa si prevedono le modalità della partecipazione regionale alla delegazione italiana in Consiglio UE e nei gruppi di lavoro Consiglio e Commissione.

Nella Conferenza Unificata del 28 marzo 2006 si raggiunge l'intesa sul Piano Sanitario Nazionale per il triennio 2006-2008.

Nella Conferenza delle Regioni il 5 ottobre 2006 viene formalizzata l'intesa sul Nuovo patto sulla salute.

Nella Stato-Regioni del 15 marzo 2007 viene raggiunto l'accordo sugli Orientamenti e obiettivi per il nuovo quadro programmatico Stato-Regioni per l'Educazione all'ambiente e allo sviluppo sostenibile.

Nella Conferenza Unificata del 29 marzo 2007 si stipula l'Accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.

All'ordine del giorno delle prossime sedute delle Conferenze sono inserite questioni come la discussione del D.p.e.f., l'Accordo quadro per la prevenzione dell'usura e per il sostegno alle vittime del racket e il Patto per la sicurezza, le "Misure per la riduzione dei costi politico-amministrativi e per la promozione della trasparenza", ecc.

Si tratta, appunto, solo di esempi scelti spigolando nei verbali delle Conferenze: servono a testimoniare però un dato di assoluto rilievo, cioè il ruolo politico che le Conferenze hanno assunto nella "via italiana" alla codecisione. Accanto a funzioni di amministrazione attiva, quali le designazioni di componenti di organi amministrativi spesso di dubbia rilevanza, le Conferenze sono regolarmente chiamate ad esprimersi sugli schemi degli atti normativi e sulle strategie politico-istituzionali di maggior rilievo. Accordi come questi, ha osservato la Corte costituzionale, "rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrative": costituiscono "la via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che... appare

anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi” (sent. n. 31/2006).

2. Perché è così interessante questa esperienza? Innanzitutto perché pone il problema di individuare le “istituzioni della cooperazione” su un piano assai diverso da quello generalmente individuato dal dibattito scientifico e politico. Da un lato dobbiamo constatare che l’ipotesi di una regionalizzazione del Parlamento è ormai tramontata. Benché in sede politica si continui a ventilare l’ipotesi di una riforma costituzionale mirata a tale risultato (ma ormai il problema è dominato dall’obiettivo di superare il “bicameralismo paritario” e di sottrarre il Governo all’obbligo del doppio rapporto fiduciario, non da quello di “regionalizzare” l’organo legislativo, dandovi accesso alla rappresentanza dei territori), devo confessare che tale ipotesi, al di là della sua praticabilità concreta, non convince affatto sul piano teorico. Il “Senato delle Regioni” non risolverebbe affatto il problema della rappresentanza delle Regioni nel processo legislativo, se non a condizione di cessare di essere una seconda Camera e accettare che esso diventi ciò che in Germania è il Bundesrat. Dato che il Bundesrat non è un ramo del Parlamento, vagheggiare la riforma del bicameralismo italiano secondo il modello tedesco significa appunto eliminare il bicameralismo, riducendo il Parlamento ad una sola Camera (la qualcosa sarebbe probabilmente un bene in sé) e istituire un organo che parlamentare non è.

Se dunque la prospettiva irenica e utopistica del “Senato delle Regioni” sfuma, ci troviamo di fronte invece la prospettiva concreta di un organo “cooperativo” che lavora – e lavora senza un quadro predefinito di regole. Ci sono ovviamente delle regole, come ben si sa, ma sono minime e anche piuttosto equivocate. La prassi di funzionamento delle Conferenze si svolge ben lontana da questa base normativa.

Anche qui può servire qualche dato.

A chi spetta formare l’ordine del giorno delle Conferenze? Formalmente al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato. Formalmente, perché ormai si è formata una prassi “di cooperazione”

per cui si contratta anche la formazione dell'ordine del giorno. Quel che più interessa è che, nella prassi, non sono le singole Regioni a reclamare l'inserimento di qualche argomento di loro interesse, ma a farlo è la Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Essa di solito si riunisce il giorno stesso o il giorno precedente alla riunione delle Conferenze e in quella occasione si discutono gli argomenti da proporre per le riunioni successive. Non c'è però alcuna norma che preveda un tale sistema di codecisione dell'ordine del giorno: esso è appunto il frutto esclusivamente di una prassi politica di rispetto reciproco.

Con quali *quorum* strutturali e funzionali decide la Conferenza? Se guardassimo ai dati delle presenze delle Regioni alla Conferenza Stato-Regioni non potremmo che restare sorpresi: per esempio, nelle sedute del 2007 mai sono stati presenti i rappresentanti di più di 8 regioni, presenza raggiunta per altro in solo due riunioni; mentre in altrettanti casi le Regioni rappresentate erano invece soltanto due. Tra questi due estremi fluttua il tasso di presenza dei rappresentanti delle regioni: ciò vuol dire che quanto si dice e si fa in Conferenza non importa direttamente alle Regioni. Di solito sono presenti due Presidenti di Regione, ma qualche volta anche solo uno; se sono due, per lo più rappresentano i due diversi schieramenti politici; di solito parla il Presidente della Conferenza dei Presidenti, il quale riferisce ciò che la Conferenza dei Presidenti ha discusso e deliberato nella riunione appena svoltasi. Perché gli altri Presidenti dovrebbero perdere il loro prezioso tempo? In Conferenza, di solito, sono più numerosi i rappresentanti del Governo che quelli delle regioni: un dato interessante!

Ovviamente non è immaginabile che si voti in Conferenza: le Regioni hanno già votato – semmai abbiano sentito il bisogno di contarsi – in Conferenza dei Presidenti. Non è un caso perciò che non il regolamento della Conferenza Stato-Regioni, ma il regolamento della Conferenza dei Presidenti contenga una disciplina analitica delle modalità di voto, dei *quorum* e delle maggioranze: la regola delle modalità con cui le Regioni esprimono collettivamente la loro volontà è quella autonomamente definita dalle Regioni stesse; quella volontà andrà poi comunicata al Governo dal loro “portavoce” in Conferenza Stato-Regioni. Così, per esempio, l'importante intesa sul “Nuovo patto sulla salute” è stata “stipulata” informalmente attraverso uno scambio di

note tra il Ministro e il Presidente della Conferenza dei Presidenti una settimana prima della riunione della Conferenza Stato-Regioni che ha formalizzato l'intesa: in tutti i comunicati e le notizie della stampa l'intesa porta la data dello scambio di note, non quella della "ratifica" in Conferenza. Ciò non significa però che nella Conferenza dei Presidenti si sia soliti votare: le Regioni cercano di raggiungere una posizione unitaria attraverso trattative politiche e, se questa non è raggiungibile, non esitano a riferire al Governo, in sede di Conferenza, le opinioni differenziate e irriducibili ad unità.

Del tutto all'oscuro rimane invece il problema – che con le procedure di decisione è evidentemente intrecciato – di quale sia l'efficacia giuridica delle deliberazioni raggiunte con questo complesso procedimento decisionale. È ovvio che, come ha osservato il Consiglio di Stato (parere n. 11996/2004), un eventuale parere favorevole della Conferenza non è mai "risolutivo per il superamento di tutti i problemi di costituzionalità" dell'atto che ne è stato oggetto, anche se il recepimento delle osservazioni delle Regioni può disinnescare il contenzioso. Il vero problema è però se le decisioni raggiunte in Conferenza Stato-Regione vincolino o meno le Regioni dissenzienti. È un problema che è stato posto alla Corte costituzionale un paio di volte da parte di una Regione che non aveva partecipato alla seduta: e la Corte ha risposto in modo molto sfumato, sottolineando come la Regione ricorrente non avesse manifestato "in qualche forma" il suo dissenso, neppure fuori della seduta della Conferenza (sent. n. 507/2002). Ma sul problema dell'efficacia giuridica degli accordi raggiunti in Conferenza non insisto, perché è oggetto delle relazioni di Benelli e Mainardis².

L'organizzazione stessa dei lavori delle Conferenze si è evoluta in via informale, per pura prassi. La Conferenza dei Presidenti si è organizzata per gruppi di lavoro diretti da un funzionario responsabile della Regione individuata come "capofila"; ma anche le Conferenze Stato-Regioni e Unificata sono organizzate per gruppi di lavoro "misti", ossia

(2) F. BENELLI, C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alle negoziazioni delle competenze)*, in *Le Regioni*, n. 6/2007, p. 953 ss.

comprensivi di funzionari delle amministrazioni ministeriali, regionali e locali. Questa è una prassi risalente nel tempo, ma di recente essa ha consentito una svolta nell'organizzazione dei lavori delle Conferenze stesse. La vicenda è istruttiva: nel luglio del 2006 il Ministro Lanzillotta e il Presidente delle Regioni Errani hanno discusso su come razionalizzare i lavori della Conferenza Stato-regioni, ormai travolta dalla complessità degli ordini del giorno. Di fronte alla difficoltà tecnica degli argomenti da trattare, il rappresentante delle Regioni sosteneva l'opportunità di allargare la partecipazione ai lavori ai tecnici di sostegno dei rappresentati regionali; ma il Ministro, preoccupata dall'affollamento che ciò avrebbe comportato, e del conseguente svilimento della natura politica dell'organo, contropropose di giungere piuttosto ad una razionalizzazione delle modalità di convocazione delle sedute, dando quel tanto di anticipo che avrebbe consentito alle Regioni di svolgere preventivamente un'istruttoria adeguata. Questa innovazione apparentemente poco significativa ha comportato invece una conseguenza di grande rilievo: seguendo l'esempio del Coreper (il Comitato dei rappresentanti permanenti che coopera con il Consiglio dell'Unione europea), gli ordini del giorno sia della Conferenza Stato-Regioni sia della Conferenza Unificata si sono scissi in due parti, secondo i risultati che l'istruttoria aveva raggiunto nei gruppi misti di lavoro: nella parte "B" dell'ordine del giorno si iscrivono gli argomenti "da intendersi già discussi salvo richiesta di dibattito", nella parte "A" gli oggetti che devono essere effettivamente discussi in quanto in sede tecnica non è stato possibile raggiungere un accordo. Il tavolo politico può così concentrarsi sulle questioni politicamente più delicate.

3. Di tutte queste trasformazioni operative e organizzative delle Conferenze non c'è traccia nella disciplina normativa, spesso neppure nei verbali delle Conferenze stesse: tutto si è sviluppato di fatto, attraverso un accordo interistituzionale del tutto informale che si è occupato di realizzare condizioni migliori per un efficiente operare di questi organi di raccordo politico e amministrativo tra centro e periferia. A me sembra un miracolo che ciò si sia potuto realizzare in Italia. L'Italia è un paese ricco di ingegneri e di architetti costituzionali,

minato da una sorta di idealismo istituzionale che porta sempre ad affrontare i problemi – e quanti ce ne sono! – non cercando di escogitare la soluzione meno complicata e “costosa” ma, anzi, iniziando sempre dal “modello”, dal “disegno complessivo”, dal “nodo di fondo”. La riforma del Titolo V del 2001 ne è la dimostrazione: che cos'è l'art. 114 se non un “modello astratto” di *multilevel government*, l'abbozzo fantasioso di un disegno costituzionale complessivo tanto ambizioso quanto privo di concretezza, lasciato sulla carta del tutto privo degli strumenti istituzionali necessari per poter funzionare? Il problema è che i modelli astratti, frutto di un disegno tutto cerebrale e privo di aderenza alla effettività dei comportamenti istituzionali, costituiscono un salto nel vuoto e innescano conflitti tra le istituzioni, come il contenzioso Stato-Regioni davanti alla Corte costituzionale sta a dimostrare. Mentre le norme giuridiche, e le riforme costituzionali *in primis*, dovrebbero essere prodotte proprio allo scopo di prevenire e risolvere i conflitti.

È allora di indubbio interesse scoprire che in Italia, paese dominato da un approccio “giacobino” alle riforme costituzionali, nella indiscussa aspettativa che con un atto di volontà normativa si possa radicalmente trasformare la società, si stiano sviluppando invece soluzioni che – per riprendere la nota polemica contro lo spirito delle costituzioni rivoluzionarie francesi – s'ispirano invece ad una filosofia burkiana, di istituzioni che si consolidano progressivamente, dando luogo passo dopo passo ad un disegno complessivo leggibile solo in retrospettiva.

Da questo punto di vista, il modo in cui si sta venendo a formare nella prassi il sistema delle Conferenze è l'esperienza italiana che più assomiglia alle vicende attraverso le quali ha preso forma l'assetto istituzionale dell'Unione europea. La storia costituzionale europea è essenzialmente tracciata da prassi e da accordi interistituzionali, progressivamente trascritti nei Trattati: l'evoluzione istituzionale del Parlamento europeo, in particolare, è tutta costruita attraverso uno sviluppo, spesso conflittuale, delle relazioni tra le istituzioni, che si sono poi consolidate in accordi scritti e pubblicati, e che solo in seguito si sono tradotte in norme “costituzionali”. Così si è sviluppata la *governance* o se si vuole la “forma di governo” europea, non attraverso ten-

tativi astratti di “riforma costituzionale”, i quali, anzi, sono tutti falliti. Ad ogni fallimento dei tentativi di ridefinire attraverso una revisione dei trattati la “Costituzione europea” hanno fatto seguito riassetamenti informali, di fatto, sviluppatasi attraverso le prassi e gli accordi di cui si diceva. Le tante crisi che hanno segnato la storia dell’integrazione europea, dalla “crisi della sedia vuota” e dal compromesso di Lussemburgo in poi, hanno invece favorito la messa a fuoco dei problemi concreti di funzionamento del governo europeo e la ricerca di una soluzione modesta e informale, solo in seguito recepita dai trattati; e questa soluzione è stata possibile solo grazie al fatto che si è rinunciato a definire preventivamente il disegno astratto e di rispondere alle eterne domande che esso avrebbe comportato. Cercare di rispondere alla domanda di chi sia il sovrano in Europa significa provocare lacerazioni insanabili, mentre il modo di far esercitare al Parlamento un ruolo effettivo nel processo di bilancio o nella legislazione comunitaria nella prassi lo si è potuto trovare con relativa facilità.

4. Le prassi, dunque, cambiano le cose. Il sistema delle Conferenze ha a sua volta sperimentato prassi che hanno risposto alla forte domanda di coordinamento politico tra livelli di governo. Esse forse hanno bisogno di un consolidamento normativo, anche se però non è facile ancora individuare in quale direzione esso debba operare. Confesso che, soddisfatto del risultato di poter concludere che non è in una riforma costituzionale che si debba ricercare la risposta al problema, non sono però riuscito a trovare molto che debba essere oggetto di un intervento legislativo, di una norma giuridica. I punti critici del funzionamento sono infatti essenzialmente politici.

Nella Conferenza Stato-Regioni il nodo principale è che il sistema informale di coordinamento funziona se e soltanto se i protagonisti politici vogliono farlo funzionare. Lo dimostra la passata legislatura, in cui il Governo, pur professandosi fortemente filofederalista e pur godendo per molto tempo della presenza nella maggioranza delle Regioni di un governo politicamente amico, non ha dimostrato alcun desiderio di far funzionare davvero la Conferenza. Ci sono stati episodi eclatanti, come quello dell’approvazione del cd. Codice dell’ambiente, di cui merita ricostruire le poco edificanti vicende.

Il Consiglio dei Ministri approva lo schema di decreto legislativo – 318 articoli e oltre duecento pagine di allegati tecnici – il 18 novembre 2005, a seguito dei pareri delle Commissioni parlamentari previsti dalla legge delega. Nel corso della seduta della Conferenza unificata del 24 novembre 2005, i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali chiedono di essere informati sullo stato di attuazione della delega legislativa; il testo del decreto viene trasmesso alle Regioni il 29 novembre 2005, ma con la successiva avvertenza – a seguito ancora delle insistenze delle Regioni – che gli allegati tecnici, “a causa della loro voluminosità”, sarebbero stati resi disponibili soltanto in rete. Il parere sul decreto legislativo viene iscritto nell’ordine del giorno della seduta della Conferenza Unificata del 15 dicembre 2005, benché il Presidente della Conferenza delle Regioni ne avesse già chiesto la sospensione per consentirne un esame adeguato. Ma il Ministro dell’Ambiente risponde per telegramma che “il Governo non intende concedere deroghe al termine fissato dalla legge per l’esame delle commissioni competenti, considerata la durata dei termini previsti dalla legge 308 del 2004 e valutato altresì il periodo di attività residua del Parlamento”. Sicché nella seduta della Conferenza Unificata del 15 dicembre 2005 il rinvio del punto all’ordine del giorno è oggetto di un “appello accorato” del Presidente Errani, a nome della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, al quale si associano i rappresentanti degli altri enti locali: l’appello è motivato dall’estrema complessità della materia, “che non attiene solo alle questioni ambientali, ma anche alla difesa del suolo, ed altro”, e che “tratta di una serie di politiche fondamentali che incrociano in modo forte, tutta l’articolazione legislativa delle Regioni e le politiche amministrative degli Enti locali”. Ma il Viceministro che rappresenta il Governo è rigido nel rifiuto della proroga: il suo argomento è che la “tutela dell’ambiente” è materia di competenza esclusiva dello Stato, e che comunque non c’era tempo, perché la delega sarebbe scaduta il giorno stesso, “desumendo ciò da quanto di sua conoscenza”: anche lui dunque non aveva fatto in tempo ad informarsi correttamente del punto all’ordine del giorno! Da un lato il Viceministro ignora – come gli viene fatto osservare – quanto la giurisprudenza costituzionale aveva già ampiamente osservato attorno alla natura “trasversale” della materia e all’intreccio di compe-

tenze che su di essa si accentra; dall'altro ignora i termini stessi della delega, che sarebbe scaduta appena l'11 luglio 2006. Nella divergenza delle posizioni, il parere non poté essere espresso. Ciononostante il Consiglio dei ministri, il 19 gennaio 2006 approva "in via definitiva" il testo del decreto legislativo, mentre, nella successiva riunione della Conferenza Unificata del 26 gennaio 2006, i Presidenti delle Regioni e i rappresentanti degli enti locali presentano un ordine del giorno recante il parere negativo sullo schema di decreto, motivandolo sia nel merito che nel metodo, parere del quale il rappresentante del Governo si limitava a dichiarare di "prendere atto". Il 10 febbraio il Consiglio dei ministri riapprovava, di nuovo "in via definitiva" il decreto legislativo, evidentemente senza alcun riesame di merito, stante l'asserita (ma inesistente) urgenza. Ma il Presidente della Repubblica, in fase di emanazione del decreto, chiede al Governo alcuni chiarimenti nel merito e in relazione al procedimento di formazione del decreto legislativo: perciò il decreto legislativo viene ulteriormente riapprovato con alcune modifiche dal Consiglio dei ministri il 29 marzo 2006, in un testo dunque formalmente (sia pure parzialmente) diverso da quello sottoposto all'esame delle Commissioni parlamentari e della Conferenza Unificata. Così il Governo raggiunge il suo obiettivo, ma pagando un prezzo non indifferente, perché il decreto è stato immediatamente impugnato dalla maggior parte delle regioni. Se il governo ritiene che il coinvolgimento delle Conferenze nei suoi faticosi procedimenti decisionali sia una perdita di tempo, si comporterà in modo poco cooperativo: ma l'alternativa alla cooperazione è la conflittualità, e il conflitto giurisdizionale davanti alla Corte costituzionale, anche a prescindere dall'esito, risulta assai spesso funesto per l'efficacia e la tempestività dell'implementazione delle decisioni assunte, come dimostrano le tormentate vicende di tante norme contenute nelle leggi finanziarie degli ultimi anni. È una questione di calcolo politico; è, appunto, un nodo politico, per risolvere il quale le leggi possono fare poco. Si possono regolare o vietare separazioni e divorzi, ma non si può per legge imporre ai coniugi di amarsi: allo stesso modo si possono disciplinare termini e procedure, ma che la cooperazione interistituzionale sia leale e funzioni bene è un risultato tanto auspicabile quanto impossibile da prescrivere utilmente.

5. Ovviamente tutto ciò vale anche per la Conferenza unificata, sulla quale però pesa anzitutto un problema di fondo rimasto sinora inaffrontato, un problema che attiene proprio al disegno costituzionale (sì, forse ogni tanto ci vuole un intervento anche a questo livello). In un sistema costituzionale che si vorrebbe “federale”, ma in cui non si è capaci di decidere se esso debba basarsi sulle Regioni o sulla dimensione comunale, è evidente che il funzionamento dei sistemi di coordinamento soffre di un’ineliminabile difficoltà.

Ma nel modo di operare della Conferenza unificata, in particolare, a questo problema si somma la meno elevata ma più impellente questione politica di come si formi la rappresentanza degli enti locali.

Nell’attuale assetto, nella Conferenza unificata siedono fianco a fianco due categorie di soggetti del tutto eterogenee: da un lato i presidenti di Regione, soggetti politici democraticamente investiti della rappresentanza delle collettività locali; dall’altro i rappresentati scelti dalle associazioni di categoria degli amministratori locali, soggetti dunque che non sono legati da un vincolo di rappresentanza territoriale, ma sindacale. I primi sono politicamente responsabili nei confronti della propria collettività anche dei comportamenti assunti in Conferenza, i secondi no, essi rispondono alla loro associazione. Come tutti coloro che sono investiti di una rappresentanza di interessi, questi soggetti muovono in una prospettiva che tende a tutelare anzitutto l’uniformità di trattamento degli enti che essi rappresentano e mantenere così unita la categoria rappresentata: privilegiano quindi le soluzioni accentrate rispetto a quelle decentrate, le soluzioni uniformi rispetto a quelle differenziate. Se si vuole la riprova, basta controllare le prese di posizione, in Conferenza e fuori, ogni volta che si tratti dell’applicazione del principio costituzionale di differenziazione, parte imprescindibile di ogni consapevole discorso attorno alla sussidiarietà e all’adeguatezza.

Il principio di sussidiarietà ha conquistato credito sino al punto di divenire il fulcro della riforma costituzionale (oltre che del sistema comunitario) in nome dei diritti delle persone, non delle prerogative degli enti: si ritiene che sia portando l’amministrazione al livello più prossimo ai cittadini che se ne garantiscono meglio la democraticità e l’efficienza. Ma non sempre la dimensione comunale è in grado di

offrire in concreto questi obiettivi. Differenziare le funzioni amministrative attribuite agli enti locali in base alla loro capacità di farvi fronte con strutture amministrative adeguate è un'esigenza impellente per lo Stato, per le Regioni e per i cittadini stessi: ma ogni tentativo di farvi fronte è ostacolato dai rappresentanti dei comuni, che sono disposti ad accettare semmai un'articolazione dimensionale ritagliata in via generale e astratta dallo Stato piuttosto che una definita più in concreto (e quindi più corrispondente al principio di sussidiarietà) dalle singole regioni. Il lungo dibattito attorno al "codice delle autonomie" mostra con chiarezza a quali conseguenze porti questo atteggiamento. Questa "dimensione" di categoria degli interessi rappresentati finisce persino con far convergere in posizioni "unitarie", sostanzialmente filogovernative e radicalmente antiregionaliste, soggetti che rappresentano livelli di governo – i comuni e le Province – che, nelle realtà concrete, hanno più ragioni di contrasto che di convergenza. I "sindacalisti" delle due categorie parlano però lo stesso linguaggio e s'intendono quanto basta a far fronte comune; i Presidenti delle Regioni parlano invece il linguaggio degli interessi politici e questo spesso li divide.

A dire il vero, non manca talvolta neppure tra i Presidenti delle Regioni una certa tendenza alla difesa "sindacale" dei loro enti; la stessa Conferenza dei Presidenti, operando nel senso della mediazione delle posizioni, tende spesso ad un appiattimento delle diversità di interessi e a scivolare nella difesa sindacale dell'autonomia regionale. Ma di solito la diversità c'è e traspare, sia per l'opposta appartenenza politica dei Presidenti, sia per la differenza degli interessi territoriali che essi rappresentano.

La compresenza di rappresentanti politici delle comunità territoriali e rappresentanti sindacali di interessi di categoria crea insomma una strutturale difficoltà di funzionamento della Conferenza. Questo è sì un problema che richiederebbe un intervento legislativo. Si potrebbe ritenere che a monte dovrebbe essere sciolto in precedenza il nodo dell'"architettura" dello Stato delle autonomie e che perciò, in questo caso, l'evoluzione "in via di prassi" in effetti non basti. Ma, senza affrontare ardue scelte tra modelli costituzionali, sarebbe sufficiente un (modesto, ma determinante) intervento legislativo, che slegasse la no-

mina dei rappresentanti dei comuni dalle designazioni sindacali e la riportasse agli organismi che rappresentano gli enti locali nelle regionali, per ristabilire il necessario rapporto tra chi siede nella Conferenza e gli interessi del proprio territorio. Nessuna “purezza” di disegno costituzionale può suggerire, in una situazione particolare come quella italiana, che gli interessi delle comunità locali siano rappresentati a livello nazionale esclusivamente dalle Regioni o esclusivamente dai comuni: ma la condizione minima perché il meccanismo istituzionale di raccordo tra centro e periferia funzioni adeguatamente è che chi si ritrovi a farne parte parli almeno lo stesso linguaggio.