



Astrid

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni
Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione

Nota - Il gruppo di lavoro di Astrid che ha elaborato la proposta è stato coordinato da Vincenzo Cerulli Irelli. Ne hanno fatto parte Enzo Balboni, Franco Bassanini, Gianclaudio Bressa, Marco Cammelli, Manin Carabba, Paolo Caretti, Alfredo Corpaci, Franca D'Alessandro, Gianfranco D'Alessio, Marida Dentamaro, Giancandido De Martin, Michele Gentile, Fabio Giglioni, Stefano Grassi, Tania Groppi, Linda Lanzillotta, Agazio Loiero, Alessandro Pajno, Silvia Paparo, Giorgio Pastori, Cesare Pinelli, Marco Piredda, Franco Pizzetti, Cesare Salvi, Domenico Sorace, Andrea Tardiola, Luisa Torchia, Paolo Urbani, Adriana Vigneri, Massimo Villone, Walter Vitali.

Una grande riforma alla prova della sua attuazione

1. La riforma del titolo V della Parte I della Costituzione costituisce la più grande riforma costituzionale finora approvata dall'entrata in vigore della Costituzione. Essa trasforma in radice tutto l'assetto del governo territoriale, e sovverte i tradizionali rapporti tra centro e periferia.

*la più grande riforma
costituzionale
dal 1948 ad oggi*

Se si considera la complessiva riscrittura del titolo V che deriva non solo dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 dopo l'approvazione referendaria, ma anche dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (piena autonomia statutaria alle regioni, elezione diretta dei presidenti regionali), si deve riconoscere che, nella sostanza, alla trasformazione in senso federale della forma dello Stato italiano mancano solo le conseguenti misure di riforma della struttura del Parlamento e della Corte costituzionale (di cui si dirà più oltre). Ciò, beninteso, se si ammette che la forma di Stato federale costituisce un vasto *genus* al quale appartengono, in natura, molte varietà e speci; e che il federalismo italiano ha caratteri del tutto peculiari: innanzitutto perché è uno dei rari casi di trasformazione in senso federale di uno Stato già unitario ed accentrato; in secondo luogo per il peculiare e forte ruolo riconosciuto alle istituzioni comunali e (dopo la legge 59 del 1997) anche alle istituzioni provinciali (e alle autonomie c.d. funzionali).

*immediato impatto
sull'ordinamento*

Una parte consistente delle disposizioni del nuovo titolo V, come si mostra nelle pagine che seguono, produce un immediato impatto sull'ordinamento positivo senza necessità di provvedimenti attuativi. Ciò soprattutto si verifica in ordine alle nuove competenze

*il rischio della paralisi
e del caos istituzionale*

legislative regionali. Esse investono una massa assai consistente di materie nuove, fin'ora disciplinate dalla legge dello Stato: con una capacità di innovazione pienamente autonoma, salvi i limiti costituzionali.

A fronte di un testo così profondamente innovatore, non possono essere consentite dilazioni o elusioni da parte del Governo e del Parlamento, né da parte delle Regioni nell'opera necessaria per una sua corretta e coerente attuazione: dilazioni o elusioni potrebbero infatti essere molto pericolose per la tenuta stessa del sistema complessivo del Paese, potrebbero gravemente pregiudicare le fondamentali esigenze di certezza del diritto, potrebbero produrre un contenzioso infinito, una devastante paralisi nel funzionamento delle istituzioni pubbliche, una pericolosa situazione di caos istituzionale.

*tra "devolution" e revanches
centraliste*

Il rischio è concreto. Da una parte, la spinta ad andare oltre, verso un modello federale più "competitivo" o addirittura oltre il modello federale, rischia di demotivare se non di paralizzare l'opera di implementazione della riforma. Dall'altra, emergono ritorni di fiamma centralistici, alimentati da una interpretazione assai semplificata della legittimazione a governare e dei poteri della maggioranza derivanti dai meccanismi della democrazia maggioritaria.

Come è noto, il nuovo titolo V ha notevolmente ridotto l'ambito della potestà legislativa del Parlamento, sia in ordine alle materie di competenza, sia in ordine ai metodi della legislazione (per principi e non per dettagli). Ciononostante, in questi primi mesi dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, esso ha continuato a legiferare come se niente fosse. Le Camere hanno così prodotto nell'ultimo periodo una serie di leggi dai contenuti molto incisivi per la vita del Paese, dalla legge finanziaria per il 2002, alla legge sulle grandi infrastrutture, che in molte loro parti risultano sicuramente incostituzionali. Il prossimo giudizio di costituzionalità di queste

leggi, che presumibilmente ne produrrà l'annullamento, darà luogo a conseguenze sicuramente negative per gli operatori, per i cittadini, per la stessa gestione finanziaria del Paese. Il pericolo del caos legislativo è serio e incombente.

Analogo rilievo può essere formulato a proposito dei regolamenti governativi che in questi giorni continuano a venire emanati sulle materie più disparate, senza tener conto che la potestà regolamentare del Governo è ormai costituzionalmente limitata alle materie elencate nel secondo comma del nuovo articolo 117 della Costituzione. I regolamenti governativi sono soggetti al giudizio di legittimità da parte dei giudici amministrativi, potranno dunque essere annullati, dando luogo alle medesime conseguenze di incertezza e di disordine.

*il valore politico
e istituzionale
della riforma*

2. La riforma è stata approvata, sul finire della XIII legislatura, da una maggioranza parlamentare non ampia, ancorché ovviamente sufficiente a soddisfare il requisito costituzionale della maggioranza assoluta in entrambi i rami del Parlamento. Sebbene il risultato referendario sia stato netto, la partecipazione al voto non è stata elevata. Ma nessuno di questi due rilievi può diminuire l'importanza istituzionale e politica della riforma, né ovviamente giustificare ritardi e incertezze nella sua attuazione.

Non si può del resto dimenticare che la riforma è il frutto di una lunga e complessa elaborazione parlamentare e di un ampio confronto tra le forze parlamentari e le rappresentanze delle regioni e delle autonomie locali. Il contenuto del testo ripete infatti in larga parte quello a suo tempo proposto a larga maggioranza dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (istituita con la legge costituzionale n. 1 del 1997) che fu poi approvato nei suoi primi articoli anche in tal caso a larga maggioranza dalla Camera dei Deputati nelle sedute del 24, 25, 26 aprile 1998.

Le diversità fra i due testi sono dovute a tre ragioni:

innanzitutto al fatto che quel testo è stato suddiviso in due diverse leggi costituzionali, poiché una parte non irrilevante della riforma del titolo V è stata introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 1999 (autonomia statutaria delle Regioni, elezioni diretta dei Presidenti della Regioni); in secondo luogo al fatto che la seconda legge di riforma del titolo V ha tenuto conto delle modificazioni introdotte nell'ambito delle citate votazioni della Camera dei Deputati; in terzo luogo al fatto che sono stati accolti alcuni degli emendamenti suggeriti dalla Conferenza dei Presidenti della Regioni e dalle associazioni delle autonomie locali, accentuando così l'impianto autonomista e federalista del testo. Tra le modifiche è da ricordare quella che portò alla soppressione della clausola generale, prevista nel testo della Bicamerale, che consentiva allo Stato di intervenire con proprie leggi anche nelle materie regionali, "per la tutela di imprescindibili interessi nazionali" (art. 58, comma 3).

un "patto" fra Stato, Regioni ed enti locali

Si tratta, del resto, dell'unica riforma della Costituzione che abbia avuto una formale e diretta sanzione popolare, e che dunque consegua da un procedimento non solo formalmente legittimo, ma anche democraticamente fondato su un consenso diretto ed esplicito del corpo elettorale. Non meno rilevante appare il carattere per dir così pattizio che essa ha assunto in relazione al forte coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nelle diverse fasi della sua elaborazione, ed alla forte influenza che esercitò, sulla decisione del Parlamento, la loro quasi unanime richiesta di procedere all'approvazione della riforma prima dello spirare della XIII legislatura. Anche per questo, il testo della legge n. 3 del 2001 è risultato così più avanzato in termini autonomistici di quanto lo fossero i testi precedentemente emersi nel dibattito parlamentare.

ciò che manca per un assetto federale

E' vero che mancano ancora, come si è già accennato, due istituti che, ancorché non coessenziali ai modelli federali, appaiono sicuramente necessari per completare e consolidare l'evoluzione in senso pienamente e compiutamente federale di un sistema

costituzionale come il nostro, che nacque come Stato unitario e accentrato e abbisogna dunque di efficaci contrappesi di fronte al rischio di spinte ricentralizzatrici. Ci riferiamo, come è chiaro, ad una riforma della struttura del Parlamento che affianchi ad una Camera eletta a suffragio universale e diretto da tutti i cittadini italiani su base nazionale una Camera delle regioni e delle autonomie; e ad una nuova disciplina della Corte Costituzionale, con la previsione di una componente di provenienza regionale e di una più estesa modalità di accesso. Su questi due istituti, peraltro correlabili l'uno con l'altro (la *completare la riforma* componente regionale della Corte potrebbe venir designata dalla Camera delle regioni e delle autonomie: si ricordi che negli Stati Uniti d'America, prototipo del sistema federale, i giudici della Corte suprema sono tutti nominati dal Presidente con il *consent* del Senato), non è stato possibile provvedere nel corso della XIII legislatura per mancanza di consenso politico.

La conferma referendaria del consenso dell'elettorato a un progetto di riforma in senso federale della forma dello Stato italiano così come gli impegni presi da quasi tutte le forze politiche nei programmi presentati al giudizio dell'elettorato dovrebbero spingere *attuare la riforma* oggi le forze politiche a riprendere immediatamente il processo di riforma costituzionale su questi punti, anche al fine di non lasciare la riforma priva di una parte importante della sua cornice costituzionale.

Nel contempo, l'attuazione piena ed integrale del vigente testo del Titolo V è comunque assolutamente doverosa sul piano giuridico e politico, a partire dagli adempimenti spettanti al Parlamento. Non provvedervi con il dovuto impegno e la necessaria tempestività non rappresenterebbe soltanto una violazione grave del principio di legalità costituzionale. Né rischierebbe soltanto di aprire una fase di caos legislativo e amministrativo. Rappresenterebbe anche un *vulnus* del patto intervenuto fra lo Stato e il sistema delle autonomie ed una lesione del principio democratico che impone ai poteri "costituiti" di dare coerente attuazione a quanto deliberato dal corpo elettorale con

referendum.

3. La legge costituzionale, pure immediatamente efficace in molte sue parti, richiede tuttavia l'adozione di alcuni importanti provvedimenti attuativi per essere pienamente operativa. Questi provvedimenti sono necessari anche al fine di governare il processo di attuazione in maniera ordinata, non conflittuale e legittima.

*la riorganizzazione della
Commissione per le
questioni regionali*

Occorre, in primo luogo, dare attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che riforma la composizione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, allargandola ai rappresentanti delle regioni e degli enti locali. Lo strumento è di fondamentale importanza per avviare l'attuazione della riforma perché consente la condivisione, da parte di tutti gli attori istituzionali coinvolti, delle più importanti scelte di politica legislativa che investono il governo regionale e locale. Il ritardo già ormai vistoso nell'istituzione della Commissione, è un sintomo non positivo della volontà di procedere correttamente all'attuazione della nuova Costituzione.

Le leggi contenenti i principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente e i principi di coordinamento generale della finanza pubblica necessari a realizzare il nuovo assetto finanziario del Paese delineato dall'articolo 119, nel quale ciascun ente si assume piena responsabilità sia in ordine all'entrata sia in ordine alla spesa (queste ultime, come si dirà, più necessarie ed urgenti delle prime, dal momento che i principi della legislazione concorrente possono essere anche, provvisoriamente, desunti dalla legislazione in vigore), devono essere rapidamente adottate passando per il tramite della Commissione bicamerale, nella sede istituzionale propria, e cioè in Parlamento.

*la legge sul
coordinamento finanziario*

Da parte regionale, la mancata adozione dei nuovi Statuti, ai sensi dell'articolo 123, rende incerto e precario l'assetto strutturale ma anche le dimensioni funzionali di ciascuna regione, e i rapporti

*i nuovi Statuti
delle Regioni*

con gli enti territoriali. Non consente, inoltre, alla Regioni di dotarsi di una forma di governo più adeguata al nuovo quadro dei compiti, delle responsabilità e dei poteri che la riforma affida alle istituzioni regionali. La fase di elaborazione statutaria, avviata con molta incertezza in alcune regioni, deve chiudersi rapidamente.

La nuova architettura della Repubblica

4. Che cosa cambia nella forma del nostro Stato con l'entrata in vigore della riforma costituzionale del titolo V? In primo luogo, in base all'articolo 114, la Repubblica risulta "costituita" da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, laddove il testo previgente stabiliva che la Repubblica "si riparte in Regioni, Province e Comuni". Cambia così il significato ascrivito per tale aspetto alla Repubblica, riconfigurandola come ordinamento generale di cui lo Stato è parte e di cui Regioni ed enti locali sono componenti con pari dignità istituzionale.

*la "pari dignità"
istituzionale fra Stato,
Regioni ed enti locali*

Alcune conseguenze di questa scelta investono i rapporti fra Stato e Regioni, i soli enti titolari di potestà legislativa. Ci si riferisce:

- all'articolo 117, 1° comma, che fissa i limiti di ordine generale paritariamente apposti alla legislazione statale e regionale (la Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, gli obblighi internazionali);

- all'articolo 123, che impone all'autonomia statutaria regionale il solo limite dell'armonia con la Costituzione eliminando il vincolo all'armonia "con le leggi della Repubblica";

- all'articolo 127, che, modificando la precedente formulazione dello stesso articolo e quella contenuta nell'articolo 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948, sembra sostanzialmente unificare il parametro del giudizio diretto di legittimità costituzionale, identificandolo nella lesione della competenza dell'ente ricorrente (Stato o Regione), applicabile sia alle leggi dello Stato che alle leggi

*la normativa generale
unitaria*

regionali.

Infine, l'articolo 117 attribuisce taluni ambiti materiali alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in quanto necessariamente espressiva di normazione generale sull'intero territorio nazionale, in riferimento a beni oggetto di protezione costituzionale o comunitaria particolarmente intensa come la "tutela della concorrenza", la "perequazione delle risorse finanziarie" (lett. e)), la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m)), e le "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (lett. p)).

*regolamentazioni
unitarie*

In secondo luogo, il nuovo testo sancisce la fine del criterio del parallelismo tra le funzioni legislative ed amministrative attribuite, rispettivamente, allo Stato e alle Regioni: al parallelismo delle funzioni, già eroso, se non esplicitamente superato, dalla legge delega n. 59 del 1997 e dai conseguenti decreti delegati (*in primis* il decreto legislativo 112 del 1998) corrispondeva, nel previgente ordinamento, un rigido modello di garanzia delle sfere di attribuzione statali e regionali che era stato tuttavia più volte contraddetto dalla introduzione in via legislativa di moduli di integrazione e cooperazione, con i conseguenti problemi applicativi e interpretativi, e che per altro verso aveva finito col mortificare le autonomie territoriali in nome di un risalente culto per l'uniformità.

*fine del parallelismo
delle funzioni*

Nel nuovo impianto del titolo V, la competenza legislativa regionale incontra garanzie particolarmente intense, anche per effetto della soppressione del controllo governativo preventivo sulle leggi e della scomparsa dell'interesse nazionale come limite di merito, che il vecchio testo dell'articolo 127 assegnava al discrezionale apprezzamento del Parlamento nazionale.

Di converso, la riarticolazione territoriale delle funzioni amministrative è improntata ai più flessibili principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, i quali richiedono in ogni caso istanze

e congegni di raccordo soprattutto infraregionali.

In terzo luogo, la nuova versione dell'articolo 119 prevede assai più efficaci strumenti di garanzia dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, come risulta in particolare dalla distinta menzione, al secondo comma, del potere di stabilire ed applicare "tributi ed entrate propri", in armonia con la Costituzione e con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e della attribuzione di "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile ai loro territori". Nello stesso tempo, e su questa premessa, il nuovo testo istituisce un fondo statale perequativo a favore dei "territori con minore capacità fiscale per abitante", nonché risorse aggiuntive ed interventi speciali dello Stato per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni delle autonomie, per promuoverne lo sviluppo e la coesione sociale, e per il perseguimento delle altre finalità costituzionali enunciate dal 5° comma del medesimo articolo 119.

autonomia finanziaria

La ripartizione del potere normativo

5. A partire dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, e dunque con il nuovo testo dell'articolo 117 senz'altro operante, la potestà legislativa dello Stato è ormai limitata alle materie di cui all'articolo 117, 2° comma, nonché alla determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, 3° comma (oltre che a altre materie contemplate in specifiche norme della Costituzione). Con l'entrata in vigore del nuovo testo non spetta più allo Stato la competenza legislativa generale. Questa affermazione è tuttavia in parte corretta dalla constatazione che almeno alcune delle materie dell'articolo 117, 2° comma appena ricordate (come "la determinazione dei livelli essenziali" o la "tutela della concorrenza" o "le funzioni fondamentali degli enti locali", etc.) hanno estensione e contenuti talmente generali

*lo Stato perde la potestà
legislativa generale*

ed intersettoriali, da consentire sicuramente allo Stato un'ampiezza di interventi legislativi assai cospicua e di carattere "generale".

Al contrario, la potestà legislativa regionale non solo acquista il carattere di generalità e residualità in virtù dell'articolo 117, 4° comma, ma in tutte le materie di cui all'articolo 117, 3° comma, di competenza "concorrente" (meglio si direbbe "ripartita"), ha a sua volta un contenuto generale limitato soltanto dai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

*potestà legislativa
"generale" alle Regioni*

Si viene così a ribaltare la tradizionale impostazione dei rapporti tra competenza legislativa dello Stato e competenza legislativa delle Regioni nelle materie di legislazione concorrente che si era venuta consolidando sulla base della prassi e della giurisprudenza costituzionale nella interpretazione del previgente articolo 117 della Costituzione. Come è noto, sulla base di quella impostazione si finiva con l'ammettere che lo Stato potesse legiferare anche "nel dettaglio", nella migliore delle ipotesi con disposizioni legislative destinate a cedere di fronte alla eventuale entrata in vigore di leggi regionali nella materia, nella peggiore delle ipotesi riducendo gli spazi per l'esercizio della potestà regionale a una legislazione interstiziale poco più che regolamentare.

E' da ritenere che la potestà legislativa regionale in queste materie, possa esercitarsi sulla base dei principi desumibili dalla legislazione statale vigente, senza attendere l'emanazione di leggi statali di principio in attuazione dell'articolo 117, 3° comma. Tuttavia, una rapida approvazione di queste leggi (almeno nelle principali materie, e con oggetto strettamente limitato alla determinazione dei principi, evitando... fughe nel dettaglio) appare decisamente opportuna, al fine di rendere più agevole e chiara l'individuazione dei principi, e di offrire certezze agli interpreti, ai legislatori regionali e agli utenti del sistema normativo.

*le leggi statali di
principi*

La potestà normativa regionale si rafforza e conquista una effettiva autonomia, per effetto della soppressione del controllo

governativo sulle leggi regionali, già previsto dall'articolo 127 della Costituzione, e oggi abrogato. E' solo la Corte Costituzionale a poter decidere, su ricorso del Governo, e *a posteriori*, sulla illegittimità costituzionale di una legge regionale; come per converso, essa può decidere sulla illegittimità costituzionale di una legge statale, su ricorso delle regioni. Leggi statali e leggi regionali, anche su questo aspetto vengono parificate come fonti primarie dell'ordinamento.

la soppressioni dei controlli governativi

Nelle materie oggetto di normazione comunitaria, l'attuazione "interna" di questa normazione è affidata alle regioni, se riguarda "materie di loro competenza", nell'ambito di procedure stabilite da leggi dello Stato, e fermo restando il controllo sostitutivo da parte dello Stato. Del resto, per la "via comunitaria" una parte non trascurabile della potestà legislativa statale e regionale (sia esclusiva che concorrente) si traduce in molti casi in atti normativi di esecuzione e attuazione.

l'attuazione delle norme comunitarie

Anche sotto questo profilo, leggi statali e regionali diventano fonti del diritto del tutto equiparate, distinte soltanto in termini di competenza e soggette entrambe ai medesimi limiti posti dalla Costituzione, dal diritto europeo e dal diritto internazionale. La stessa parità si manifesta di fronte alle riserve di legge stabilite dalla Costituzione, anche nella sua prima parte. Sembra pacifico che esse debbono intendersi riferite sia alle leggi statali che alle leggi regionali, secondo la rispettiva competenza.

le riserve di legge

6. Quanto alla potestà regolamentare, lo Stato ha competenza esclusivamente nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva (salva delega alle regioni in queste stesse materie). Nelle materie di legislazione concorrente la potestà regolamentare è riservata in via esclusiva alle regioni in virtù del 6° comma dell'articolo 117.

la ripartizione delle potestà regolamentare

Il venir meno della potestà regolamentare dello Stato nelle materie di competenza concorrente e nelle materie "nuove" di

competenza legislativa regionale esclusiva produrrà effetti assai rilevanti, per esempio modificando in modo sostanziale strumenti e prospettive delle politiche di delegificazione e semplificazione amministrativa, d'ora in poi affidate prevalentemente alla iniziativa delle Regioni.

La potestà regolamentare delle regioni trova tuttavia un limite “in basso”: infatti la disciplina regolamentare dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni degli enti locali è attribuita alla potestà di questi ultimi. Se tale conclusione interpretativa appare incontestabile, meno pacifica pare l'identificazione del confine tra questa potestà regolamentare degli enti locali e la competenza legislativa regionale in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni degli enti locali. Alla luce del nuovo articolo 114 della Costituzione, che parifica la posizione politico costituzionale di tutti gli enti del governo territoriale (comprese le regioni), è innanzitutto da ritenere che l'interpretazione dell'articolo 117 a proposito della potestà legislativa regionale nei confronti degli enti locali, non possa non tener conto della pari dignità istituzionale e della potestà statutaria e regolamentare riconosciuta agli enti locali.

*i regolamenti sulla
organizzazione e
svolgimento delle
funzioni locali*

Sul punto, potrebbe essere utile distinguere tra la materia dell'organizzazione degli enti locali in senso proprio, intesa come organizzazione interna dell'ente e dei suoi uffici, e la disciplina dell'esercizio delle funzioni che si articola in normative sostanziali e procedurali che sicuramente possono essere stabilite dalle leggi statali o regionali secondo la rispettiva competenza legislativa nelle diverse materie. Quanto alla prima, lo spazio per la legislazione regionale appare, tenuto conto dell'autonomia statutaria e della potestà regolamentare degli enti locali, alquanto limitato. Ma anche la disciplina legislativa di funzioni amministrative che investano, almeno in parte, la competenza degli enti locali, deve essere leggera e di carattere effettivamente “generale”, in modo da rispettare l'autonomia organizzativa e funzionale dei singoli enti (legiferare per

principi, e non per dettaglio!). Ed è comunque da ritenere riservata alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dello svolgimento interno delle funzioni stesse nell'ambito di ciascun ente con oggetto i rapporti interni fra organi e uffici dell'ente e i rispettivi compiti di carattere istruttorio e preparatorio.

7. Le competenze rispettivamente legislative e regolamentari, di Stato, regioni ed enti locali, nella cornice dell'articolo 117, possono esercitarsi immediatamente senza necessità di leggi attuative. Con alcune eccezioni.

*dove servono leggi attuative
per la legislazione regionale*

La partecipazione delle regioni, nelle materie di loro competenza, alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nonché l'attuazione e l'esecuzione da parte delle regioni, nelle materie di loro competenza, degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea, deve avvenire sulla base di norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina anche "le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" (per quanto riguarda ovviamente le attività di esecuzione e attuazione predette) (art. 117, c. 5). Sul punto, dalla normazione in vigore introdotta segnatamente dalla legge 29 dicembre 2000, n. 422 (art. 6) e tenuto conto delle competenze della conferenza Stato-regioni (art. 5, decreto legislativo n. 281/97), si desumono principi, sia pure embrionali, in ordine alla partecipazione delle regioni alla formazione degli atti comunitari, che consentono di ritenere che l'avvio della applicazione della nuova norma costituzionale non sia subordinato alla adozione di disposizioni di attuazione.

*formazione ed esecuzione
di atti comunitari*

Quanto all'attuazione della normativa comunitaria da parte delle regioni, anche in tal caso i principi sono desumibili dalla legislazione vigente, e nella fattispecie dalla legge 24 aprile 1998, n. 128.

Allo stato, dunque, e in attesa di più puntuali principi stabiliti in applicazione della nuova disciplina costituzionale, la

partecipazione delle regioni alla formazione degli atti comunitari, nonché l'attuazione da parte delle regioni della normativa comunitaria, nelle materie di loro competenza, avviene sulla base dei principi vigenti.

Appare viceversa necessaria l'emanazione di una legislazione statale di principi in materia di esecuzione da parte delle regioni di accordi internazionali, nonché per la conclusione di accordi con Stati e di intese con enti territoriali interni ad altri Stati (art. 117, ult. *attività internazionali* comma).

Quanto alla potestà legislativa delle regioni in materia di tributi e di entrate proprie (art. 119, c. 2), essa si esercita sulla base di "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", che sembrano in parte rinvenibili nella legislazione *finanza e tributi* vigente, in parte da introdurre ad opera di una legge statale, la cui predisposizione ed approvazione riveste caratteri di assoluta urgenza. Sorprende l'assenza di disposizioni al riguardo nel disegno di legge collegato alla finanziaria recante delega legislativa per la riforma del sistema tributario: è evidente infatti che nessun riordinamento del sistema tributario italiano è oggi concepibile prescindendo dalla previa definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica destinati in primo luogo ad operare una distinzione tra tributi statali, tributi regionali e locali e forme e limiti della partecipazione regionale e locale al gettito di tributi erariali.

Anche la competenza legislativa regionale in materia elettorale (art. 122, c. 1) non può esercitarsi in assenza "dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi". Un disegno di legge del Governo è *le leggi elettorali delle Regioni* attualmente all'esame del Senato.

Nelle materie or ora ricordate, perciò, la determinazione con legge statale dei principi a cui dovranno attenersi le leggi regionali appare necessaria ed urgente.

Non necessaria, ma certamente opportuna, come si è detto,

appare l’emanazione di leggi di principi nelle materia di competenza legislativa concorrente.

Per il resto, in un sistema di pubblici poteri profondamente differenziati quanto a competenze proprie di ciascuno di essi, e non sovrapponibili, sul piano della normazione gli elementi unificanti restano quelli stabiliti a chiare lettere dall’articolo 117, 1° comma, e cioè la Costituzione in tutti i suoi principi e disposizioni, i Trattati europei e la relativa normativa di attuazione, nonché il diritto internazionale, sia generale che pattizio recepito dallo Stato italiano.

Costituzione, Trattati europei e internazionali come elementi di unificazione del sistema

Questo insieme di principi e norme, peraltro assai cospicuo (e molto più incisivo, sino a giungere a normazione di dettaglio, di quanto il Costituente del 1948 potesse immaginare), costituisce il diritto comune parimenti vincolante per tutti i soggetti dell’ordinamento dotati di poteri normativi, Stato, Regioni e poteri locali. Ovviamente, questi ultimi, non dotati di potestà legislativa, sono soggetti anche alle leggi statali e regionali nella rispettiva competenza.

Il nuovo assetto dell’amministrazione

8. Quanto all’amministrazione, il nuovo testo innova profondamente la nostra tradizionale impostazione distaccando, come s’è accennato, le competenze in materia di amministrazione da quelle in materia di legislazione. Lo Stato è titolare di competenza legislativa piena ed esclusiva nelle materie di cui all’articolo 117, 2° comma; di competenza legislativa concorrente nelle materie di cui all’articolo 117, 3° comma, nonché di altre materie espressamente nominate dalla Costituzione. La regione ha competenza legislativa concorrente ed esclusiva in altre materie, ma ciò non comporta che l’amministrazione nell’ambito di queste materie spetti ai medesimi enti. E’ vero infatti il contrario, perché il nuovo testo afferma il principio che l’amministrazione di norma è dislocata a livello locale, salvo che esigenze di carattere unitario ne richiedano la dislocazione a un livello

amministrazione e sussidiarietà

più elevato (quello della regione o quello dello Stato).

Operano sul punto, accanto al principio di sussidiarietà, centrale in tutto il nuovo sistema costituzionale, i principi di differenziazione e adeguatezza (art. 118) che impongono che, nella dislocazione delle funzioni amministrative a livello locale, e segnatamente a livello dei comuni, si tenga conto, da parte del legislatore statale e regionale, delle dimensioni e della capacità di governo dei singoli enti. Ciò comporta che agli enti del medesimo livello territoriale, possano essere attribuite funzioni diverse; e d'altro canto rende necessaria l'individuazione di una dimensione ottimale dell'amministrazione locale la quale si concretizza attraverso l'associazione e aggregazione degli enti più piccoli, nelle forme già previste nella legislazione positiva.

La presenza di questi principi, che ovviamente necessitano di attuazione legislativa per essere operativi, comporta che le leggi dello Stato e le leggi delle regioni, nelle materie di rispettiva competenza, riesaminino la dislocazione delle funzioni amministrative al fine di attuare detti principi: privilegiando sempre la dislocazione locale salva la valutazione di esigenze di carattere unitario che comunque dovrà essere chiaramente identificabile e soggetta allo scrutinio di costituzionalità.

*privilegiata la dislocazione
delle competenze
amministrative
a livello locale*

Il livello territoriale degli interessi, rileva, perciò, incisivamente nell'allocazione delle funzioni amministrative, mentre è irrilevante nella materia della legislazione.

9. Il riparto delle competenze sia in materia di amministrazione che di legislazione, tra lo Stato, le Regioni e i poteri locali, consolida l'operazione di riallocazione dei compiti e delle funzioni amministrative (e delle connesse funzioni regolamentari di riorganizzazione delle funzioni) effettuata sulla base della legge 59 del 1997 (cosiddetta riforma Bassanini), già impostata, come è noto, in termini di separazione della legislazione dall'amministrazione e di

*consolidato il "federalismo
amministrativo"*

conferimento, in linea di principio, dell'amministrazione alla competenza delle regioni e dei poteri locali sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e salva espressa riserva allo Stato (c.d. federalismo amministrativo).

La riforma realizzata negli anni 1997-2000, dunque, viene consolidata e messa al riparo da modifiche legislative in senso centralistico. Ma il nuovo testo costituzionale compie un ulteriore e rilevante passo in termini di decentramento e sussidiarietà, privilegiando sempre, salva esplicita dimostrazione circa la presenza di esigenze di carattere unitario, la dislocazione dell'amministrazione a livello locale.

La nuova disciplina costituzionale richiede, per la sua attuazione, il trasferimento di nuove funzioni e compiti amministrativi dal centro alla periferia e il conseguente trasferimento di risorse umane, finanziarie e patrimoniali. Si pone in particolare il problema delle modalità con le quali questo trasferimento debba avvenire. Invero, la legge dello Stato, pur restando – come si dirà – l'unica fonte competente a disciplinare la prima operazione di trasferimento di compiti, funzioni e risorse dalle amministrazioni dello Stato alle amministrazioni regionali e locali, non è più, viceversa, l'unica fonte competente a disciplinare l'assetto e la conseguente allocazione delle funzioni, e dunque ad identificare il soggetto destinatario finale, a regime, delle funzioni, dei compiti e delle risorse trasferite, se non per la parte afferente alle materie di competenza legislativa statale. Ciò rende più articolata la complessiva operazione di riassetto delle funzioni, distribuendola per successivi momenti, in relazione alle scelte sulla allocazione delle funzioni che le Regioni, nell'ambito delle materie di loro competenza, effettueranno, applicando alle differenziate realtà di ciascun territorio, sulla base di autonome valutazioni, i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

*il riassetto delle funzioni
tra Stato e regioni*

I trasferimenti di funzioni e di risorse finora effettuati,

e segnatamente quello assai cospicuo effettuato dai cinque decreti delegati emanati in attuazione della legge 59 del 1997, già coprono invero una discreta parte del trasferimento reso necessario dall'attuazione del nuovo testo costituzionale. Ma restano da regolare i trasferimenti connessi alle nuove attribuzioni regionali, ulteriori rispetto al riassetto operato dalla legge delega del 1997.

E' ovvio che nelle materie di legislazione esclusiva statale la legge dello Stato può provvedere direttamente alla nuova allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo. E laddove non prevalgano esigenze di carattere unitario che giustifichino il mantenimento a livello di amministrazione statale delle relative funzioni, la legge dello Stato provvederà alla dislocazione delle funzioni stesse rispettivamente a livello locale o a livello regionale seguendo grosso modo gli schemi dei trasferimenti sinora effettuati, già ispirati, nel caso della legge delega n. 59 del 1997 e dei conseguenti decreti delegati, al criterio della eccezionalità e tassatività delle competenze rimanenti allo Stato e alle sue amministrazioni.

Nelle altre materie, dovrà essere la regione a decidere circa la dislocazione territoriale delle funzioni nell'ambito della sua competenza legislativa, nel rispetto di alcuni principi costituzionali.

Le funzioni "proprie" degli enti locali (art. 118, comma 2) costituiscono un dato storico consolidato derivante dalla tradizione, *funzioni proprie degli enti locali* come insieme delle funzioni identificative dell'essenza stessa dell'ente locale, come ente di governo della propria collettività. Esse devono quindi essere senz'altro riconosciute tanto dal legislatore statale quanto da quello regionale, a pena di illegittimità costituzionale delle relative leggi.

Altre funzioni dovranno essere determinate dalla stessa legge dello Stato o dalle leggi regionali, secondo le rispettive competenze. Queste altre funzioni sono "conferite" ai sensi dell'articolo 118, comma 2.

Quanto alle funzioni *fondamentali* degli enti locali (art. 117, comma 2, lett. p), esse sono determinate con legge dello Stato anche al di là delle funzioni riconosciute come proprie agli enti locali. *le funzioni “fondamentali” degli enti locali*

La legge statale di determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, cui necessariamente dovrà accompagnarsi una legge attuativa dell’articolo 119 in materia di assetto delle risorse, diventa adempimento preliminare di tutta l’operazione; adempimento, peraltro, necessario affinché le regioni successivamente determinino l’assetto delle competenze residue nelle materie di loro legislazione.

Diversamente occorre ragionare per quanto concerne la competenza a disciplinare il trasferimento di funzioni e compiti nonché, in connessione, delle relative risorse umane e finanziarie in atto attribuiti alle amministrazioni dello Stato o ad enti pubblici nazionali. Come è ovvio, l’entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione provoca una situazione nella quale l’Amministrazione statale si trova ad essere titolare di una serie di funzioni (e del personale e delle risorse) che nel nuovo quadro costituzionale spettano alle Regioni o agli enti locali. Tale situazione genera il dovere funzionale di adeguare la situazione concreta al nuovo assetto, disponendo delle funzioni, delle strutture e del personale di cui lo Stato si trova ad essere ancora titolare. Un atto legislativo statale che provveda a tale scopo costituisce espressione di tale preciso dovere funzionale, che trova nei principi stabiliti nella VII disposizione transitoria e finale della Costituzione (che, sul punto, non pare avere efficacia limitata nel tempo) il proprio fondamento, se non addirittura la propria fonte regolatrice. *la disciplina del primo trasferimento di funzioni e risorse*

Peraltro, una legge statale sul trasferimento delle funzioni dello Stato alle Regioni e agli enti locali costituirebbe nel contempo esercizio della potestà legislativa attribuita in via esclusiva allo Stato dalla stessa legge costituzionale n.3 del 2001, all’art. 117, secondo comma, lettera g. Non è dubbio infatti che, nell’esclusiva

competenza dello stato sul proprio ordinamento e sulla propria organizzazione amministrativa, rientri anche il potere di adeguare, nella fase di prima attuazione della legge costituzionale n.3 del 2001, l'assetto delle funzioni di cui lo Stato si trova ad essere titolare, al nuovo quadro costituzionale. Sono infine evidenti le difficoltà di ordine applicativo che deriverebbero da una diversa interpretazione, attribuendo a ventuno diversi legislatori il compito di intervenire su procedimenti, compiti, funzioni, personale e risorse di un'unica amministrazione statale.

In questa prospettiva, il vero problema è costituito dall'identificazione dei soggetti destinatari del trasferimento delle funzioni, considerato il testo del nuovo art.118 della Costituzione ed il fatto che l'organizzazione amministrativa delle regioni rientra, in base all'art.117, nelle competenze legislative residue e dunque esclusiva attribuita alle Regioni stesse. Questo problema si risolve, a regime, nei termini sopra ricordati. In sede di prima attuazione del nuovo assetto, si può tuttavia pensare ad una legge statale, concordata con regioni ed enti locali, che provveda a regolare il trasferimento delle funzioni tuttora attribuite allo Stato, ma spettanti alle Regioni o agli enti locali in base al nuovo ordinamento. Verrebbe ad essere così realizzata un'operazione simultanea di trasferimento delle funzioni (e delle risorse e del personale) tuttora attribuite allo Stato sulla base di un disegno (unitario) destinato ad essere sostituito e dunque in parte corretto, dalle leggi delle singole regioni di dislocazione delle funzioni amministrative e di distribuzione delle risorse, una volta emanate.

Ovviamente, l'operazione nel suo complesso, richiede forte e leale collaborazione fra tutti gli enti del governo territoriale; e l'utilizzazione di strumenti di concertazione e di raccordo formali ed informali. E' quindi sicuramente condivisibile l'istituzione di una "cabina di regia" che favorisca l'attuazione della riforma nell'armonia e non nel conflitto istituzionale, e più in generale l'attivazione di una

rete di strumenti di concertazione fra i diversi livelli istituzionali. Ma occorre che l'istituzione della cabina di regia sia accompagnata da una effettiva disponibilità al dialogo e alla collaborazione da parte di tutti gli interlocutori istituzionali coinvolti, governo compreso.

10. L'articolo 120, 2° comma, del nuovo titolo V della Costituzione prevede poteri sostitutivi in capo al Governo e nei confronti di tutti gli enti territoriali, in caso “di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria”, “di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica”, ovvero “quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”. Detti poteri sostitutivi debbono essere esercitati secondo procedure stabilite dalla legge intese anche ad assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

*i poteri sostitutivi
del Governo*

Si tratta di poteri atipici a contenuto esteso, che hanno ad oggetto l'esercizio dell'amministrazione da parte degli enti territoriali. Essi sicuramente consentono al Governo la sostituzione in senso stretto di attività dovute a fronte di omissioni da parte degli enti, ma, dato l'esplicito tenore letterale della disposizione, non legittimano interventi sostitutivi nei confronti del legislatore regionale.

È da ritenere compreso nella previsione costituzionale un generale potere di ordinanza in capo al Governo da esercitare in casi del tutto eccezionali, che consente di intervenire mediante atti contingibili e in situazioni di urgenza, laddove sia in pericolo la tutela dei valori di unità e di garanzia stabiliti dalla norma.

I controlli

11. I controlli preventivi di legittimità sugli atti amministrativi

delle regioni e degli enti locali, già previsti dagli articoli 125 e 130 della Costituzione, sono stati soppressi. Resta tuttavia da disciplinare, anche sulla base del nuovo assetto generale dei controlli, la materia sia dei controlli interni che di quelli esterni sulla gestione degli enti del governo territoriale.

Per quanto riguarda i controlli interni, è da ritenere che ciascun ente possa stabilire l'assetto di detti controlli con regolamentazione del tutto autonoma. In base al principio di adeguatezza, è da ritenere (se non da auspicare) che nell'ambito degli enti locali di più piccole dimensioni il sistema dei controlli interni possa essere disciplinato e gestito mediante strutture associative.

*la soppressione dei
controlli preventivi di
legittimità*

Per quanto riguarda i controlli esterni, alla luce del principio ormai fondamentale dell'autonomia dell'amministrazione che investe tutti gli enti del governo territoriale, è da ritenere che sia intervenuta la soppressione di un sistema generalizzato di tali controlli, quale previsto dalla legge statale ed esteso nei confronti di tutti gli enti del governo territoriale, secondo la tradizionale impostazione. Ed è da ritenere che tale soppressione riguardi non soltanto i controlli preventivi di legittimità sugli atti amministrativi (ciò che è da ritenere senz'altro pacifico), ma gli stessi controlli sulla gestione salvo che per la parte concernente le esigenze del coordinamento generale della finanza pubblica (art. 117, c. 3; art. 119, c. 2) e di rispetto del patto di stabilità anche nei confronti delle istituzioni comunitarie.

Tali vincoli, come è noto, non incidono sul merito delle scelte di allocazione delle risorse, sulle quali l'autonomia regionale e locale deve essere garantita nella sua pienezza, ma sugli equilibri complessivi di finanza pubblica, ai quali tutti i soggetti di spesa dell'ordinamento sono parimenti tenuti. Ed è conforme all'impostazione fortemente autonomistica del nuovo testo costituzionale, che il sistema dei controlli esterni di gestione, così finalizzati e limitati (e da riformare nell'ambito dei principi stabiliti ai sensi dell'articolo 117, 3° comma, e dell'articolo 119, 2° comma),

*i controlli sul bilancio
e sulla gestione
finanziaria*

resti incentrato su un organo indipendente (una Corte dei Conti riformata?), garante degli interessi della Repubblica. Che a tale organo gli enti del governo territoriale possano anche affidare ulteriori compiti di controllo collaborativi è ipotesi da approfondire, mediante una equilibrata valutazione dei benefici e delle possibili controindicazioni connesse a tale soluzione, che ha come presupposto imprescindibile, com'è evidente, una rigorosa indipendenza dell'organo anche nei confronti del Governo della Repubblica.

L'attuazione legislativa del titolo V

12. Le leggi sui principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente (art. 117, c. 3; art. 117, c. 5; art. 122, c. 1; etc.), le leggi sui principi in materia di finanza pubblica (art. 119), nonché, è da ritenere, le leggi di esclusiva competenza statale in materie che per il loro contenuto generale investono tutto l'ambito della legislazione regionale (si pensi ai “livelli essenziali delle prestazioni” o alle “funzioni fondamentali” degli enti locali) devono essere adottate secondo il procedimento stabilito dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001.

Esse, una volta istruite dalle competenti Commissioni parlamentari debbono essere esaminate dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali, che esprime in merito un parere. Il parere della Commissione bicamerale ha una particolare forza garantita dalla Costituzione: se esso è contrario al testo di legge proposto ovvero favorevole ma condizionato all'introduzione di “modificazioni specificamente formulate”, la Commissione parlamentare competente in sede referente è tenuta a riesaminare il testo proposto e decidere se adeguarsi o meno al parere della Commissione bicamerale. Se non vi si adegua, e propone perciò all'Assemblea un testo diverso rispetto al parere della Commissione

*un procedimento
legislativo speciale*

bicamerale, questo testo deve essere approvato dalle Assemblee a maggioranza assoluta dei loro componenti.

Come si vede, si tratta di un procedimento legislativo del tutto particolare nel quale il parere della Commissione bicamerale esercita un peso assolutamente inusitato. E si tratta di un procedimento che necessariamente si conclude con un voto delle Assemblee. Si tratta di una vera e propria riserva di Assemblea per questo tipo di leggi, che non possono perciò essere sostituite né da atti con forza di legge di competenza del Governo né da leggi approvate in Commissione secondo l'articolo 72 della Costituzione. Al di là di tale rilievo, in queste materie la via della delega legislativa non è percorribile anche per violazione dell'articolo 117, 2° comma e 76 della Costituzione. Nel sistema dell'articolo 76 della Costituzione, resta infatti comunque riservata al Parlamento la determinazione dei principi e criteri direttivi della legislazione delegata. Ma nelle materie di competenza legislativa concorrente, lo Stato conserva la sola competenza a determinare con legge i principi fondamentali (tutto il resto essendo di competenza del legislatore regionale) e dunque conserva una competenza che appare più limitata, o al massimo coincidente con quella che la Costituzione riserva al legislatore parlamentare delegante. Non vi è dunque spazio per alcuna interposizione del legislatore delegato Governo.

*esclusa la delega
legislativa per le leggi di
determinazione dei principi*

Come già si è rilevato all'inizio, l'istituzione della Commissione bicamerale prevista dall'articolo 11 è assolutamente urgente per consentire l'approvazione delle leggi, necessarie per l'attuazione della riforma costituzionale del titolo V; ma anche per realizzare il primo inserimento di rappresentanti di regioni ed enti locali nel processo legislativo, in attesa dell'auspicata Camera delle regioni e delle autonomie.

L'avvio del processo legislativo di attuazione della riforma, sia nella individuazione dei principi fondamentali, sia nella definizione del nuovo assetto del sistema finanziario, è da ritenere

condizionato alla previa istituzione della Commissione bicamerale nella composizione integrata. Altrimenti, si corre il rischio di una prima attuazione non condivisa, ovvero di modalità partecipative surrettizie e non trasparenti. Occorre, infatti, inaugurare un nuovo “stile” di elaborazione legislativa in tutte le materie che investono l’assetto del governo territoriale, tale da contenere l’impostazione tradizionalmente “centralistica” della normazione parlamentare, adeguandola alle “esigenze dell’autonomia” come già auspicato dal sempre attuale articolo 5 della I parte della Costituzione.

ASTRID

Associazione per gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche e sulla innovazione nelle amministrazioni

Corso Vittorio Emanuele II 142 00186 ROMA ang. Piazza S. Andrea della Valle

Tel. 06 6810261 e-mail: astrid@astrid-online.it