

INDAGINE CONOSCITIVA SUL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

BOZZA DI RELAZIONE FINALE

Premessa: oggetto e svolgimento dell'indagine conoscitiva

Nel mese di luglio 2006 le Commissioni Affari costituzionali del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati hanno avviato, ciascuna nel proprio seno, una approfondita riflessione sulle prospettive in materia di riforme costituzionali conseguenti all'esito della consultazione referendaria del 25 e 26 giugno 2006.

Nella seduta del 18 luglio 2006 la 1^a Commissione del Senato ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva su "i rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali nell'ordinamento costituzionale". Il 19 luglio 2006 la I Commissione della Camera dei deputati ha deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva concernente "lo stato di attuazione e le prospettive di riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e la definizione di sedi di raccordo e di coordinamento tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali".

A seguito di contatti intercorsi tra le Presidenze delle due Commissioni in ordine alla possibilità di procedere a uno svolgimento congiunto dell'attività conoscitiva, il Presidente della 1^a Commissione del Senato, con lettera del 19 luglio 2006, ha richiesto al Presidente del Senato di attivare la procedura di intesa di cui agli articoli 48, comma 7, del regolamento del Senato e 144, comma 5, del regolamento della Camera. A tal fine il Presidente del Senato, con lettera del 20 luglio 2006, ha preso contatti con il Presidente della Camera che, con lettera di risposta del 27 luglio 2006, ha comunicato l'orientamento favorevole della I Commissione della Camera, comunicatogli il 25 luglio 2006 dal Presidente della medesima Commissione.

La definizione del programma dell'indagine conoscitiva è stata affidata agli Uffici di Presidenza delle due Commissioni, integrati dai rappresentanti dei gruppi parlamentari. I due Uffici di Presidenza si sono riuniti il 28 luglio 2006 e hanno convenuto di articolare l'indagine conoscitiva sul Titolo V della Parte seconda della Costituzione nelle seguenti quattro aree tematiche:

- il sistema di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e autonomie locali;
- il federalismo fiscale e il suo rapporto con le garanzie di eguaglianza nel godimento dei diritti sociali;
- le sedi di raccordo, di consultazione e di codecisione tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali;

- le forme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali.

Sulla base di tale programma sono state svolte, in quattro distinte giornate dedicate a ciascuna delle quattro aree tematiche, le audizioni contestuali di rappresentanti delle istituzioni regionali e locali, delle associazioni delle imprese, dei professionisti, delle organizzazioni sindacali e delle altre organizzazioni sociali. Le audizioni si sono svolte alternativamente presso la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica nelle giornate del 13, 14, 19 e 20 ottobre. Unitamente alla lettera di invito, i Presidenti delle due Commissioni hanno inviato alle varie associazioni una serie di quesiti per ciascuna delle aree tematiche.

Sugli orientamenti emersi in questa prima fase di svolgimento dell'indagine conoscitiva, gli Uffici di Presidenza delle due Commissioni hanno convenuto di svolgere un'audizione contestuale di esponenti della scienza costituzionalistica e di altri esperti della materia, scelti in base alle segnalazioni dei gruppi parlamentari. L'audizione si è svolta presso la Camera dei deputati nella giornata dell'11 dicembre 2006.

In base al programma iniziale, che prevedeva la possibilità di integrare l'attività conoscitiva con alcune specifiche iniziative, realizzate d'intesa con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, volte a verificare il diverso impatto prodotto dal federalismo nelle diverse zone del territorio nazionale e allo sviluppo dell'indagine conoscitiva, è emersa l'esigenza di dedicare un'apposita sessione di lavoro, da organizzare nel territorio di una delle autonomie speciali, all'analisi delle problematiche delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome nel quadro del vigente Titolo V. Tale sessione tematica si è svolta ad Aosta nella giornata del 2 dicembre 2006 con la partecipazione dei presidenti delle Regioni ad autonomia speciale e dei presidenti dei relativi consigli regionali, nonché delle province autonome di Trento e di Bolzano e dei relativi consigli provinciali e di una delegazione delle due Commissioni.

Nella riunione congiunta del 25 gennaio 2007, gli Uffici di Presidenza delle due Commissioni hanno convenuto poi sull'opportunità di approfondire la conoscenza comparata degli ordinamenti costituzionali tedesco e spagnolo, con particolare riferimento alla forma di Stato, con l'audizione di rappresentanti del Parlamento tedesco, spagnolo e catalano e di esperti italiani della materia. L'audizione si è svolta presso il Senato il 26 febbraio 2007.

Il sistema di riparto delle competenze tra Stato e autonomie territoriali

Lungo l'intero corso dell'indagine conoscitiva è emersa, assumendo i caratteri di un orientamento ampiamente condiviso, la convinzione dell'opportunità di intervenire il meno possibile sul piano delle modifiche di rango costituzionale, ponendosi invece l'accento sugli interventi necessari per l'attuazione delle riforme del 2001.

Sul piano politico, l'esito negativo dei tentativi di revisione dell'intera Parte II della Costituzione succedutisi nelle ultime legislature consigliano di abbandonare la strada della "grande riforma" per orientarsi, ove necessario, su incisivi ma puntuali interventi, da effettuare ricorrendo all'ordinario strumento di revisione offerto dall'articolo 138 della Costituzione.

Le parti sociali e gli operatori economici, così come le rappresentanze istituzionali delle Regioni e degli enti locali, hanno dal canto loro espresso una forte domanda di stabilità normativa, con particolare riguardo al quadro costituzionale. La richiesta prevalente è quella di non rimettere in discussione il disegno di insieme, perché il legislatore regionale, le autonomie locali e i soggetti sociali hanno bisogno di stabilità e certezza.

Analogamente, la più parte dei costituzionalisti auditi ha convenuto sull'opportunità di tener fermo l'impianto complessivo del Titolo V come risultante dalla riforma del 2001, sul quale nel corso del tempo si è andata consolidando una significativa giurisprudenza costituzionale, operando tuttavia gli interventi di razionalizzazione che l'esperienza di questi cinque anni ha fatto emergere.

Andrebbero eliminati, in primo luogo, quegli elementi di incertezza e quelle incongruità del testo costituzionale che l'esperienza ha evidenziato quali foriere di costi per gli operatori economici e di contenzioso per quelli istituzionali.

Vari esperti hanno segnalato, in secondo luogo, l'opportunità di riprendere, per legge, i principi che la Corte costituzionale ha fissato in alcune sue sentenze allo scopo di farne una disciplina generale attuativa del riparto dinamico di competenze tra Stato e Regioni, sulla base del criterio di sussidiarietà, definendo così con certezza una disciplina generale, un modello procedimentale di cooperazione tra Stato e Regioni. Alcuni tra gli auditi ritengono sufficiente, a tal fine, operare con legge ordinaria, altri ritengono preferibile o addirittura indispensabile una correzione o integrazione del testo costituzionale.

In generale, si è sottolineato che il punto di vista da assumere, in qualsiasi decisione di intervento sul piano costituzionale o della legislazione ordinaria, dovrebbe essere il punto di vista del cittadino: si dovrebbe in altre parole mirare a porre in atto un "federalismo facilitatore", nel quale il sistema di regolazione tra poteri pubblici non sia un meccanismo fine a se stesso, ma risulti funzionale all'efficienza del Paese e giovi al miglioramento della vita delle famiglie, delle imprese e dei cittadini.

Da questo punto di vista, la generalità dei soggetti sociali e degli operatori economici rappresentati nel corso delle audizioni ha convenuto sulla non sufficiente adeguatezza della formulazione del Titolo V concernente il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. La giurisprudenza costituzionale ha fornito bensì al riguardo numerosi elementi di chiarezza e di indirizzo circa il

riparto di competenze, ma non ha potuto risolvere alcuni elementi di criticità direttamente nascenti dal testo dell'articolo 117 della Costituzione.

Tra questi si annoverano le difficoltà interpretative legate alla definizione stessa delle materie ivi elencate ed alla determinazione dei "confini" tra le medesime; al rapporto tra le competenze esclusive (meglio, residuali) delle Regioni e le materie così dette "trasversali" di competenza statale, rapporto per sua natura suscettibile di determinare sovrapposizioni; alla presenza di eccezioni o riserve (evidenziate dal ricorso a termini quali "salvo..." o "con esclusione di...") che operano complessi ritagli all'interno di taluni ambiti materiali (è il caso dell'istruzione).

Un ulteriore fattore di criticità nasce dall'elevato numero di materie attribuite alla competenza concorrente Stato-Regioni, e alla difficoltà di definire i limiti dell'intervento statale concernente la fissazione dei "principi fondamentali"; limiti che in varie occasioni – a giudizio di esponenti delle autonomie, che hanno fatto principale riferimento alla materia "coordinamento della finanza pubblica" – lo Stato avrebbe superato, intervenendo con norme di dettaglio che hanno contribuito ad incrementare il contenzioso costituzionale.

Contribuisce all'incertezza la perdurante assenza di un contesto chiaro di principi fondamentali – la cui definizione dovrebbe spettare ad apposite leggi ordinarie – al cui interno le Regioni possano dispiegare correttamente le proprie prerogative legislative. Almeno per alcune materie, si è affermato, dovrà trattarsi di principi nuovi, non della mera ricognizione di quelli esistenti, per non costituire un motivo di ostacolo a uno sviluppo positivo delle autonomie.

È stata infine quasi unanimemente segnalata la necessità di riportare nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato alcune materie oggi rientranti nella competenza concorrente, per le quali è apparsa evidente l'esigenza di garantire una legislazione unitaria di riferimento sull'intero territorio nazionale. Ci si riferisce principalmente a materie quali la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, le grandi reti di trasporto e di navigazione, l'ordinamento della comunicazione, le norme generali sulla tutela della salute; ma anche al commercio con l'estero (con riguardo alle politiche generali di promozione del *made in Italy*), alla disciplina delle professioni intellettuali, alla tutela e sicurezza del lavoro, alla ricerca scientifica, alla protezione civile, alla previdenza complementare e integrativa.

Per altre materie – come il turismo, il commercio, l'agricoltura, l'organizzazione comune dei mercati, i lavori pubblici, il coordinamento delle condizioni riguardanti il trasporto merci – che oggi non sono comprese nelle elencazioni di cui all'articolo 117, e pertanto rientrerebbero in astratto nella piena competenza regionale, è stata segnalata l'esigenza che permanga un margine di competenza legislativa statale a supporto delle politiche nazionali. Tale esigenza è risultata nei fatti così pressante da aver comunque determinato, in questi anni, l'adozione di leggi statali nei rispettivi settori (di norma dopo un preventivo

confronto in sede di Conferenza Stato-Regioni), giustificate sul piano costituzionale dal richiamo a materie quali la tutela della concorrenza o dell'ambiente (o addirittura, con riguardo alla circolazione stradale, alla materia "ordine pubblico e sicurezza").

Di converso, si è sollecitata una riflessione su altre materie, che l'art. 117 riserva allo Stato – come la tutela dell'ambiente e dei beni culturali – ma che, per il loro stretto intreccio con materie di competenza regionale (governo del territorio, agricoltura, alimentazione, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali...) difficilmente possono considerarsi appannaggio esclusivo della potestà legislativa centrale.

In via generale, si è osservato che quanti più livelli di governo hanno competenza su una stessa materia, tanto più risulta difficile tener ferme le precise responsabilità di ciascun livello. Tale incertezza si traduce, naturalmente, non solo in un maggior contenzioso costituzionale, ma in un rallentamento dei processi decisionali che va a danno sia del contenimento della spesa pubblica sia dell'efficienza operativa delle imprese e dunque, in ultima analisi, della stessa competitività del Paese.

Per altro verso, la variabilità della disciplina legislativa tra una Regione e l'altra è stata additata da alcuni tra gli auditi come causa di disorientamento e di oneri aggiuntivi in taluni settori economici (come l'edilizia, il commercio, l'artigianato, i trasporti), a danno soprattutto degli imprenditori e dei professionisti che operano su parti diverse del territorio nazionale.

In una parola, è esigenza universalmente avvertita quella di una maggiore univocità delle attribuzioni competenziali ai diversi livelli territoriali.

Numerosi tra i giuristi auditi, pur convenendo sulla necessità di correzioni agli elenchi di materie recati dall'articolo 117, hanno tuttavia fatto presente che interventi di tal sorta difficilmente potranno rivelarsi risolutivi.

Ciò sia perché una ripartizione di competenze attuata esclusivamente per materie riflette con difficoltà la complessità della situazione economica, sociale ed istituzionale del Paese; sia perché anche il più razionale sistema di riparto delle funzioni e delle competenze dovrà fare i conti con l'incertezza dei confini e con la presenza di complementarietà: ci saranno sempre, in altre parole, decisioni che richiedono l'intervento di più soggetti, in quanto la dimensione degli interessi non corrisponde sempre alla dimensione delle istituzioni.

Di qui l'esigenza di un intervento sul testo costituzionale che superi o, in alternativa, integri il vigente criterio di ripartizione basato su elenchi analitici di materie, alla luce dell'esperienza applicativa di questi anni e della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Appare in generale condivisa la duplice esigenza di una generale semplificazione del sistema delineato dall'articolo 117 e dell'introduzione di un elemento di flessibilità nella ripartizione delle competenze.

Fra le ipotesi formulate al riguardo, vi è quella di adottare un metodo meno analitico per ciò che concerne l'elencazione delle materie, facendo riferimento piuttosto alle politiche e agli interessi coinvolti; oppure introducendo, in luogo di una ripartizione per materie, una ripartizione per funzioni all'interno delle singole materie; o ancora procedendo a un ripensamento della ripartizione che attribuisca allo Stato tutte le materie inerenti alla definizione delle politiche generali che si propongono il raggiungimento di finalità ampie e di tipo trasversale.

Una riflessione più ampia muove tuttavia dalla constatazione, confermata dalla prassi e dalla giurisprudenza costituzionale, che in via di approssimazione generale pressoché tutte le competenze possono ormai considerarsi di fatto concorrenti, in quanto la gran parte dei settori è quanto meno funzionalmente connessa ad altri, attribuiti a diversi livelli di governo. Se ciò è vero, e se non si intende lasciare anche per il futuro alla sola Corte costituzionale il compito di dirimere i conflitti di competenza, occorre predisporre criteri generali e procedure di flessibilizzazione atte a definire gli ambiti di competenza dello Stato e delle Regioni.

Ferma restando l'attribuzione allo Stato di un delimitato numero di competenze esclusive riconducibili alle sue funzioni classiche (giustizia, moneta, relazioni internazionali etc.), si potrebbe in quest'ottica ipotizzare una clausola di attribuzione generale delle competenze legislative alle Regioni, accompagnata da una "clausola di supremazia funzionale" che legittimi l'intervento statale laddove si pongano esigenze di regolazione di natura unitaria:

- a garanzia dei diritti e dei valori da tutelare in misura uniforme su tutto il territorio nazionale,
- ovvero per l'indicazione di obiettivi generali di politica legislativa,
- o ancora, in applicazione del principio di sussidiarietà, per il diretto perseguimento di finalità alle quali la disciplina regionale non possa efficacemente provvedere.

L'ipotesi dell'introduzione di una "clausola di supremazia" sull'esempio tedesco, che si aggiunga all'attuale ripartizione per materie o che si accompagni a una sua più o meno incisiva semplificazione, è giudicata positivamente dalla gran parte degli auditi, anche se da alcuni si è sottolineata la necessità di fissare dei paletti, definendo e circoscrivendo con chiarezza la portata e l'applicabilità della clausola, onde evitare che la sfera di competenze regionali risulti nei fatti svuotata dalla possibilità offerta al potere legislativo centrale di compiere qualsiasi intervento.

Una simile clausola, si è rilevato, è presente in tutti i sistemi federali, o perché espressamente prevista nel testo della Costituzione o della Legge fondamentale, o perché introdotta in via giurisprudenziale.

La sua corretta configurazione dovrebbe implicare il recepimento, in forma normativa, del principio di sussidiarietà con esplicito riguardo anche all'esercizio della funzione legislativa, e ciò in ragione dell'idoneità di tale principio a individuare il livello di competenza in funzione della dimensione e della qualità degli interessi coinvolti.

Non minore rilievo assumerebbe la contestuale esigenza di garantire "copertura costituzionale" al principio di leale collaborazione, il quale esige il perseguimento di una previa intesa, o comunque il ricorso a sedi e a procedure di raccordo tra Stato e Regione, qualora si ritenga necessario far operare il principio di sussidiarietà in senso ascendente.

Le diverse soluzioni in concreto suggerite dai costituzionalisti auditi per il perseguimento degli obiettivi indicati attengono, per un verso, alla puntuale delimitazione delle finalità che consentirebbero l'intervento statale in materie di competenza regionale: finalità per la cui individuazione ci si può forse ispirare alle "materie-finalità" (o "materie trasversali") già oggi incluse tra quelle elencate al secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione (tutela della concorrenza; tutela dell'ambiente; livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale...), ovvero a quelle esigenze che giustificano l'intervento sostitutivo dello Stato ai sensi dell'articolo 120, secondo comma (prima fra tutte, la tutela dell'unità giuridica od economica della Repubblica).

Per altro verso, le soluzioni proposte concernono le modalità procedurali e gli effetti del ricorso alla "clausola di supremazia". Sotto questo profilo, si è suggerito, tra l'altro,

- di prevedere in Costituzione, in analogia con quanto è già prescritto a livello comunitario, l'obbligo di analitica motivazione di ogni legge o atto normativo, con specifico riguardo sia alle ragioni che spiegano la scelta compiuta in applicazione del principio di sussidiarietà, sia alle fasi procedurali obbligatorie seguite, le quali dovrebbero contemplare la consultazione degli enti eventualmente spogliati, nell'occasione, della potestà legislativa;
- di condizionare l'esercizio della potestà legislativa statale in ambiti di competenza regionale a specifiche procedure aggravate o "certificate", richiedendo ad esempio particolari *quorum* per l'approvazione parlamentare, o il previo parere obbligatorio della Conferenza Stato-Regioni;
- di introdurre un principio generale di cedevolezza, per cui lo Stato può legiferare anche nelle materie di competenza regionale, salva tuttavia la possibilità per le Regioni di "riprendersi" quelle materie;
- di introdurre espliciti limiti di contenuto alla potestà legislativa statale nelle materie di competenza regionale, prevedendo ad esempio (sul modello di

quanto previsto a tutela dell'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige) che l'intervento statale non può comunque giungere sino a disporre spese, né a concedere finanziamenti o contributi per attività svolte nell'ambito del territorio regionale.

Al di là delle ipotesi sulla concreta formulazione del testo, se si assume una visione di sistema non si può peraltro non ricordare come la generalità degli auditi abbia direttamente ricollegato l'applicabilità di una "clausola di supremazia" e, più in generale, l'introduzione di elementi di flessibilità nei meccanismi di riparto delle competenze alla presenza di una sede parlamentare di raccordo tra Stato e autonomie: a una riforma, cioè, dell'attuale bicameralismo perfetto che attribuisca a una delle due Camere il ruolo di "Camera delle Regioni" o delle autonomie, differenziandola dall'altra quanto a competenze e assicurandole un carattere rappresentativo delle realtà territoriali.

Tale passaggio è apparso agli intervenuti – con poche eccezioni – indispensabile, se il Parlamento intende continuare a svolgere un ruolo di sintesi degli interessi e di mediazione dei conflitti in un sistema giuridico policentrico e multilivello. La decisione se una data competenza appartiene allo Stato o alle Regioni, si è affermato, benché debba fondarsi su criteri predeterminati e obiettivi, rimane pur sempre in ampia misura una scelta politica, che non può essere assunta se non in una sede politica.

Nel rinviare ulteriori considerazioni sul tema "Camera delle autonomie" al successivo paragrafo dedicato alle sedi di raccordo tra livelli di governo, corre tuttavia l'obbligo di ricordare le perplessità che alcuni tra gli auditi hanno espresso in ordine alla concreta possibilità che a tale riforma costituzionale si giunga in tempi brevi; sia per le difficoltà politiche di ordine generale sia perché, - a loro giudizio - per creare un'autentica Camera delle Regioni si dovrebbero mettere in discussione due regole non facilmente modificabili: quella dell'elezione diretta di tutti i componenti e quella della pronunciata escursione numerica tra le rappresentanze minime e massime delle Regioni. In nessuna Camera di rappresentanza territoriale del mondo esiste infatti un'escursione da 1 a 47, come tra Valle d'Aosta e Lombardia nel nostro ordinamento.

Da più parti si è infine auspicata, quale soluzione di passaggio in attesa di un intervento di revisione del sistema bicamerale, l'applicazione della disposizione transitoria, sinora non attuata, recata dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali e l'attribuzione di un'efficacia "rinforzata" ai pareri espressi dalla Commissione integrata su progetti di legge (o parti di essi) di precipuo interesse delle Regioni.

Alcuni tra gli esperti auditi hanno tuttavia messo in guardia dalle serie difficoltà ed incertezze applicative, riguardanti soprattutto il procedimento legislativo, che da tale soluzione discenderebbero.

Il federalismo fiscale e le garanzie di eguaglianza nel godimento dei diritti sociali

La riforma costituzionale del 2001, nel ridefinire l'ordinamento territoriale della Repubblica ed il complesso delle funzioni attribuite allo Stato ed agli enti territoriali, ha corrispondentemente previsto un nuovo sistema finanziario e tributario di tali enti, che innova profondamente quello recato dalla formulazione previgente dell'art. 119 della Costituzione e dalle riforme realizzate a costituzione invariata a partire dagli anni '90.

Nel corso dell'indagine si è più volte sottolineato come tale nuovo sistema goda di una sorta di "doppia legittimazione": si è infatti osservato che la vigente formulazione dell'articolo 119 costituisce, il frutto di una intesa tra gli opposti schieramenti politici al momento della stesura del testo che sarebbe stato approvato nel 2001, e non è stata oggetto di modifiche da parte della riforma della parte II della Costituzione realizzata nella scorsa legislatura e sottoposta con esito negativo al *referendum* popolare il 25 e 26 giugno 2006.

Anche nell'ambito dell'indagine conoscitiva la formulazione della disposizione in esame è stata generalmente apprezzata da parte degli esperti e dei rappresentanti delle parti sociali, i quali in molti casi hanno sottolineato come essa realizzi un difficile bilanciamento tra diversi principi costituzionali.

Pertanto, con riferimento alle due direttrici di lavoro che si sono evidenziate nel corso dell'indagine, l'una volta alla "manutenzione" del testo costituzionale, attraverso interventi di puntuale modifica ed integrazione degli aspetti più problematici emersi a seguito dell'applicazione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, e l'altra mirante all'attuazione con legislazione ordinaria delle innovazioni apportate da tale riforma, la stragrande maggioranza degli interventi si è indirizzata lungo tale ultima direttrice.

Nella scorsa legislatura, infatti, l'attuazione del federalismo fiscale è stata sostanzialmente "congelata". In questo settore sono stati adottati solo limitati interventi di rango diverso, incorporati nelle politiche di settore: nelle manovre di bilancio e, con riferimento al tema dei «livelli essenziali», nelle diverse politiche sociali.

Sostanzialmente tutti i soggetti intervenuti nell'indagine hanno convenuto non solo sulla necessità di approvare leggi ordinarie di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, ma anche sull'urgenza di tale approvazione, in quanto la realizzazione del nuovo sistema di rapporti finanziari tra i diversi livelli di Governo costituisce un nodo senza dubbio centrale nell'attuazione del complessivo disegno costituzionale della riforma del 2001. La mancata attribuzione agli enti

territoriali delle risorse per far fronte al nuovo assetto competenziale rende, infatti, carente l'intero processo di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Al riguardo, nel corso dell'indagine è stato più volte fatto riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 370 del 2003, che sottolineava come "la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali".

A questo proposito i partecipanti all'indagine hanno in primo luogo evidenziato come la sostanziale inattuazione dell'art. 119 della Costituzione abbia contribuito al determinarsi di effetti negativi sull'andamento della finanza pubblica nel suo complesso, che hanno alimentato un ampio dibattito politico e giornalistico sui costi del federalismo. In particolare sono stati sottolineati i limiti dell'attuale assetto fiscale, che ha prodotto in questi anni una evidente discrasia tra la piena potestà di spesa riconosciuta alle Regioni e la loro esclusione dall'esercizio della potestà legislativa in materia di entrata riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione.

A questo riguardo è stata in particolare richiamata la giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha evidenziato come in assenza della determinazione da parte della legge statale della legislazione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario non è ammissibile una piena esplicazione delle potestà regionali in materia di entrata.

Allo stesso modo, si è evidenziato che anche sul piano della garanzia di uguaglianza nell'esercizio dei diritti sociali fondamentali da parte di tutti i cittadini, la mancata attuazione dell'articolo 119 della Costituzione ha determinato nei settori già territorializzati effetti negativi. Al riguardo si è fatto in particolare riferimento ai dati riferiti alla spesa sanitaria, che in questi anni hanno evidenziato dinamiche assai differenziate sul territorio nazionale, facendo registrare un aumento anziché una diminuzione delle sperequazioni esistenti tra le diverse aree del Paese, in termini sia di livelli delle prestazioni offerte sia di spesa sostenuta per ciascun cittadino residente.

Per quanto attiene, invece, al modello di federalismo fiscale delineato dalla carta costituzionale, nel corso dell'indagine è stato più volte rilevato che una sua corretta interpretazione ed applicazione può costituire uno strumento in grado di migliorare tanto l'efficacia e l'efficienza delle politiche pubbliche, quanto di migliorare la soddisfazione dei bisogni primari dei cittadini.

Quanto al primo profilo, è stato osservato che l'attribuzione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa ai diversi livelli territoriali può determinare una migliore allocazione delle risorse disponibili, con effetti positivi anche in termini di

finanza pubblica, attraverso un incremento delle possibilità di controllo da parte dei cittadini sull'operato dei politici e degli amministratori locali ed un conseguente rafforzamento dei vincoli di responsabilità politica.

Analogamente, sul piano della garanzia dei diritti civili e sociali fondamentali, si è posto in luce che l'autonomia finanziaria riconosciuta agli enti territoriali non deve necessariamente tradursi in un arretramento dei servizi assicurati a tutta la cittadinanza, ma può determinare un più adeguato livello delle prestazioni offerte, consentendo la realizzazione di politiche differenziate sul piano nazionale che grazie alla maggior vicinanza tra livello di governo e destinatari dei provvedimenti siano in grado di meglio tener conto delle specificità della realtà territoriale interessata

Ovviamente, in questo quadro diventano determinanti le opzioni di fondo relative al modello di federalismo fiscale adottato. Come è stato osservato nel corso dell'indagine, infatti, sul piano della costituzione finanziaria pressoché ogni modello di regionalismo o di federalismo presenta caratteristiche miste, riconducibili per un verso al tipo ideale del federalismo solidale o cooperativo, e per altro verso al tipo del federalismo competitivo o concorrenziale: il sistema che ne risulta è in questo senso stato paragonato ad un'ellisse, i cui punti non si pongono in relazione ad un unico centro, bensì a due fuochi, che nella specie sono quello dell'uniformità e quello della differenziazione, e pertanto la forma nel suo complesso deriva dall'interazione tra i due diversi poli.

In questo contesto, gli interventi nel corso dell'indagine conoscitiva hanno pertanto valorizzato ora l'uno ora l'altro dei due poli del sistema, anche se è stata generalmente riconosciuto il carattere unitario e solidaristico del nostro dettato costituzionale. E' stato infatti osservato in maniera praticamente unanime che il testo costituzionale vigente già contiene in sé meccanismi di garanzia, che dovranno essere adeguatamente valorizzati in sede di concreta realizzazione del nuovo ordinamento finanziario e fiscale della Repubblica al fine di evitare che il federalismo fiscale possa tradursi in forme di limitazione nel godimento dei diritti di cittadinanza.

Il principale di questi meccanismi è costituito dalla lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato il compito di determinare i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale. Tale previsione è stata da più parti indicata quale criterio informatore dell'intero sistema disegnato dal Titolo V della carta costituzionale, anche in virtù del carattere "trasversale" che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto alla competenza sui "livelli essenziali". Questa ricostruzione della Corte consente quindi al legislatore statale di porre – prescindendo dallo specifico ambito materiale – le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, ferma restando la competenza regionale in ordine alle articolazioni ulteriori della disciplina, nonché

la necessità di garanzie procedurali che si sostanziano nella previa intesa con le Regioni.

A tale ultimo riguardo, anche con riferimento ad uno dei quesiti sottoposti, la grande maggioranza degli intervenuti ha evidenziato come la garanzia dei livelli essenziali non costituisca tanto un confine tra le competenze attribuite allo Stato e alle Regioni, quanto piuttosto un obiettivo comune delle politiche perseguite dai diversi livelli territoriali. In questo senso è stata, in particolare, richiamata la sentenza della Corte Costituzionale n. 320 del 2004 che ebbe ad evidenziare che “è del tutto estranea al secondo comma dell'art. 117 Cost. la trasformazione del potere statale di predeterminazione normativa dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (...) in una loro diretta «realizzazione» da parte dello Stato, a correzione di ipotetiche «discipline sbilanciate» poste in essere dalle singole Regioni”.

Ovviamente, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni non può arrestarsi al momento della fissazione di *standard* da rispettare a livello nazionale, ma implica una costante verifica della qualità ed adeguatezza dei servizi resi in concreto a livello locale. Si è pertanto evidenziato come nell'attuazione del dettato costituzionale dovranno essere individuati opportuni strumenti di controllo che, nell'ipotesi di mancato raggiungimento dei livelli fissati dalla legge statale, prevedano anche meccanismi ascensionali di sostituzione da parte dello Stato.

A tale riguardo si è tra l'altro fatto riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 370 del 2003, che ebbe ad evidenziare come il nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, abbia messo a disposizione dello Stato rilevanti strumenti per garantire un uso corretto dei poteri regionali, riferendosi in particolare al disposto del secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, che attribuisce al Governo il potere di intervenire in via sostitutiva anche con riferimento alla necessità di garantire la “tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

Il secondo meccanismo posto dal vigente testo costituzionale a garanzia dell'uniforme godimento dei diritti politici e sociali sull'intero territorio nazionale è stato identificato nella disposizione del quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione, in base al quale le risorse devono consentire agli enti territoriali l'integrale finanziamento delle rispettive funzioni pubbliche. Tale “clausola di sufficienza” mira, infatti, ad assicurare in concreto il parallelismo tra funzioni e risorse attribuite, evitando il ripetersi di situazioni realizzatesi in passato quando lo Stato provvide a devolvere alle Regioni o agli enti locali specifici compiti senza accompagnare tale devoluzione con il trasferimento dei mezzi finanziari necessari a garantirne un pieno ed efficace esercizio.

In questo quadro assumono particolare rilievo, alla luce dei significativi squilibri economici e sociali esistenti a livello regionale nel nostro Paese, i meccanismi di perequazione previsti dal terzo comma dello stesso articolo 119,

volti a garantire adeguate risorse agli ambiti territoriali caratterizzati da minore capacità fiscale, e dalla possibilità, riconosciuta allo Stato dal quinto comma del medesimo articolo, di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in determinati ambiti territoriali al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere le differenze economiche e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

In linea generale, come si è già anticipato, la grande maggioranza dei soggetti intervenuti nel corso dell'indagine ha evidenziato che il nuovo ordinamento della Repubblica comporta necessariamente un certo tasso di differenziazione delle prestazioni offerte a livello territoriale, sottolineando tuttavia che tale differenziazione costituisce un portato pressoché ineliminabile dell'esistenza stessa di forme di autonomia nell'ambito del territorio nazionale.

In molti interventi si è peraltro sottolineato che gradi di diversità nelle prestazioni debbano essere considerati anche come elementi positivi del sistema, in considerazione di un loro possibile effetto emulativo, purché si muovano all'interno di una solida cornice volta a delineare con certezza gli *standard* che devono essere assicurati a livello nazionale.

In questo contesto, l'indagine ha confermato che un ruolo centrale sarà assunto dalla concreta individuazione del contenuto della formula dei "livelli essenziali" delle prestazioni che devono essere oggetto di garanzia sull'intero territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione.

In primo luogo, sarà infatti necessario determinare quali siano i settori nei quali dovrà assicurarsi un livello *standard* di prestazioni sull'intero territorio nazionale. Più interventi hanno al riguardo evidenziato che in tale categoria dovrebbero rientrare fondamentalmente le prestazioni relative alla tutela della salute, all'istruzione e all'assistenza sociale. In altri interventi si è fatto altresì riferimento alla garanzia del diritto alla casa di abitazione e all'avviamento al lavoro.

Per altro verso, si è sottolineato come ai fini della determinazione del nucleo delle prestazioni che devono essere garantite nell'intero territorio della Repubblica ad un livello standardizzato risulti decisiva l'individuazione della misura dell'essenzialità del livello delle prestazioni stesse. A tale proposito, molti dei soggetti intervenuti nell'indagine hanno richiamato la formulazione letterale della lettera *m*) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione che fa riferimento non già ai livelli minimi, come avveniva in precedenti progetti di riforma, bensì ad una soglia di essenzialità, posizionandosi quindi ad un livello più alto e assicurando la tutela del nucleo fondamentale dei diritti garantiti. In questo contesto, alcuni dei soggetti intervenuti hanno evidenziato la necessità che sia garantita la piena fruizione dei diritti sociali, mentre altri hanno osservato che il livello di essenzialità delle prestazioni non potrebbe comunque collocarsi al di sotto di quello attualmente garantito. In linea generale, si è evidenziato che

l'individuazione del livello essenziale riverbera sui caratteri competitivi o solidaristici dell'intero sistema.

Per quanto attiene poi all'individuazione degli strumenti tecnici per la realizzazione del nuovo assetto fiscale della Repubblica, si è generalmente osservato che essa esula dal contenuto proprio dell'indagine conoscitiva, coinvolgendo profili di competenza di altre Commissioni parlamentari.

Si è comunque più volte indicato come nel processo di individuazione delle misure attuative non si debba necessariamente partire da zero, ma possa farsi riferimento ai molti studi e proposte elaborate in questi anni, con particolare riferimento alla relazione e ai documenti di lavoro predisposti dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, istituita dalla legge finanziaria per il 2003.

Dal complesso degli interventi nel corso dell'indagine, possono peraltro desumersi importanti indicazioni circa profili di carattere generale e procedurale in ordine all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

In considerazione dell'estrema rilevanza della questione ai fini del corretto funzionamento del complessivo assetto costituzionale, si è, in primo luogo, evidenziata la necessità che la realizzazione del nuovo sistema fiscale avvenga con il più ampio coinvolgimento degli attori istituzionali e delle parti sociali interessati. Sotto questo profilo, la tematica si è a volte intrecciata con quella relativa alle sedi per il raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Quanto alle modalità attuative, in alcuni interventi si è segnalata la necessità di gradualità nella realizzazione del nuovo assetto finanziario e fiscale. Al riguardo sono state in più circostanze richiamate le indicazioni della giurisprudenza della Corte Costituzionale. Nella sentenza n. 37 del 2004, infatti, si sottolineava come l'attuazione dell'art 119 della Costituzione richieda la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. La necessità di un'attuazione graduale era poi inoltre segnalata sia nell'Accordo tra Regioni ed enti locali del 23 giugno del 2003 sia nella relazione dall'Alta Commissione.

Sempre su un piano generale, si è altresì evidenziata l'importanza di inscrivere la realizzazione del federalismo fiscale nel contesto del complessivo ripensamento in atto dell'assetto della finanza pubblica tra Stato, Regioni e Unione europea. In particolare, si è evidenziato come sia necessario che le decisioni ed i comportamenti in materia finanziaria e fiscale dei diversi attori istituzionali si mantengano in linea con le esigenze della finanza pubblica nel suo complesso, in particolare per quanto riguarda gli obblighi derivanti dall'adesione del nostro Paese all'unione economica e monetaria e dal rispetto del Patto di

stabilità. In questo contesto si tratta quindi di provvedere ad una redistribuzione di funzioni e di responsabilità tra Stato e autonomie territoriali e di interpretare la maggiore complessità dei vincoli europei, chiarendo i limiti entro i quali essi agiscono e gli spazi di autodeterminazione che spettano ai diversi livelli territoriali.

Nella medesima ottica, è stato inoltre evidenziato che l'attuazione del federalismo fiscale potrà costituire una opportuna occasione per affrontare anche le tematiche del coordinamento della finanza pubblica, anch'esse oggetto dell'articolo 119 della Costituzione. Al riguardo, è stato osservato come debba essere individuato uno strumento che superi il modello tradizionale della legge di contabilità generale dello Stato nella direzione di una legge di coordinamento dei diversi livelli di governo. Tale strumento, che realizzerebbe il disposto del secondo comma dell'art. 119 della Costituzione, dovrebbe rappresentare una vera e propria legge di contabilità della Repubblica e consentire di lasciar fermo anno per anno il quadro normativo e procedurale relativo all'assetto complessivo della finanza locale.

Cesserebbe così anche il ruolo di supplenza esercitato al riguardo dalle leggi finanziarie, che sono state chiamate a ridisegnare di anno in anno le regole di funzionamento della finanza territoriale nel quadro del cosiddetto Patto di stabilità interno.

Sempre all'interno di una visione di carattere sistematico potranno poi essere affrontate anche le questioni poste dalla realizzazione delle forme di differenziazione tra le competenze regionali rese possibili dal terzo comma dell'art. 116 della Costituzione. Riguardo a tale ultima norma, la cui applicazione concreta è di grande attualità alla luce della volontà espressa da due Regioni, la Lombardia ed il Veneto, di richiedere l'attribuzione di maggiori competenze, l'indagine ha registrato l'esistenza di posizioni fortemente differenziate.

Per un verso, infatti, taluni hanno evidenziato che l'applicazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione rappresenta un ulteriore elemento di differenziazione nell'ambito di un sistema che già presenta un carattere estremamente articolato e potrebbe pertanto costituire un ostacolo alla già problematica attuazione del nuovo ordinamento fiscale della Repubblica. Su un piano più generale, si è inoltre posto in luce come la disposizione abbia una portata particolarmente ampia, sia per quanto riguarda il numero delle materie che possono essere trasferite sia per le modalità del trasferimento, che determinerebbe una sorta di "decostituzionalizzazione" della materia, e potrebbe pertanto determinare il rischio di un allargamento degli squilibri tra le diverse parti del territorio nazionale. In questo contesto, anche alla luce della recente esperienza spagnola, è stato altresì segnalato che l'affidamento ad una legge dello Stato del compito di disporre la devoluzione di competenze potrebbe non rappresentare un'adeguata garanzia delle istanze unitarie a fronte delle pressioni

che potrebbero essere esercitate da forze politiche il cui apporto sia necessario a garantire la tenuta della coalizione di Governo.

Per contro, in altri interventi si sono giudicati infondati i timori che l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione possa scardinare la struttura cooperativa e solidale del nostro sistema, alla luce dei meccanismi di garanzia previsti da tale norma e in generale dal complesso delle disposizioni del Titolo V.

In ogni caso, dall'indagine è emerso in modo chiaro l'orientamento a considerare l'attribuzione di ulteriori competenze legislative logicamente e cronologicamente subordinata alla definizione del quadro complessivo in materia di federalismo fiscale, anche alla luce del preciso rimando che l'art. 116, terzo comma, della Costituzione fa ai principi di cui all'art. 119 della Costituzione.

E' stato altresì segnalato che il complessivo riassetto delle relazioni fiscali e finanziarie tra lo Stato e le Regioni in attuazione del dettato costituzionale potrà rappresentare l'occasione per una considerazione organica delle tematiche relative al sistema di finanziamento delle Regioni ad ordinamento autonomo, questione che è stata sollevata in più di una circostanza nel corso dell'indagine.

Al riguardo, si è osservato che la sostanziale inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione ha determinato uno squilibrio sempre più evidente tra le Regioni a statuto speciale, alle quali sono attribuite quote consistenti del gettito delle imposte riscosse sul loro territorio, e le Regioni a statuto ordinario, la cui autonomia finanziaria deve ancora essere delineata.

Ciò ha contribuito a determinare in questo ultimo periodo ad un vero e proprio fenomeno di "fuga" dei comuni situati nelle zone ai confini delle Regioni ad ordinamento autonomo, i quali puntano a "migrare" verso tali Regioni fondamentalmente per motivazioni di carattere economico.

A tale situazione potrà farsi fronte non solo con soluzioni di carattere istituzionale, attraverso una modifica dell'art. 132 della Costituzione, come previsto dal disegno di legge presentato dal Governo alla Camera, ma anche e soprattutto attraverso un maggiore equilibrio nell'allocatione delle risorse tra le diverse realtà regionali.

Si è quindi evidenziata l'esigenza che nell'attuazione dell'articolo 119 si realizzi un sistema di finanza regionale che, senza disconoscere le peculiarità dello *status* delle Regioni ad autonomia speciale, che ha le proprie radici in fattori di carattere storico, istituzionale, territoriale e linguistico riconosciuti come meritevoli di tutela dalla nostra carta costituzionale, contribuisca al raggiungimento di tale equilibrio, tenendo conto del grande ampliamento delle competenze attribuite alle Regioni ordinarie dalla riforma costituzionale del 2001.

E' stato, infine, da più parti sottolineato che nel quadro del complessivo ridisegno dell'attribuzione delle funzioni e delle relative risorse finanziarie, potrebbe trovare adeguata valorizzazione il ricorso a forme di coinvolgimento dei privati e delle loro associazioni nell'esercizio di attività di interesse pubblico, in

linea con il principio di sussidiarietà “orizzontale” di cui al quarto comma dell’articolo 118 della Costituzione.

Le sedi per il raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali

La trattazione - nel corso dell’indagine conoscitiva - del tema relativo alle sedi di raccordo, consultazione e codecisione tra lo Stato e le autonomie territoriali ha intersecato più d’uno tra i temi disciplinati dal Titolo V ed in particolare quello del riparto delle competenze di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione.

In generale si è registrata una diffusa percezione della connessione tra l’ampio contenzioso costituzionale che si è aperto tra Stato e Regioni all’indomani della riforma costituzionale del 2001 sui confini del riparto e la mancata definizione di una sede istituzionale deputata al confronto delle rappresentanze dei diversi livelli territoriali chiamati all’esercizio tanto delle funzioni legislative, quanto di quelle amministrative.

La suddivisione delle rispettive competenze, più che non sufficientemente chiara, è apparsa strutturalmente passibile di aree di sovrapposizione, e l’applicazione del principio di sussidiarietà è tale da non poter svolgersi con caratteristiche di assoluta ed incontrovertibile oggettività. Da qui il crescere del ruolo e dell’importanza del principio di leale collaborazione, e la conseguente necessità del rafforzamento e della razionalizzazione delle sedi istituzionali in cui si formano le decisioni legislative ed amministrative.

Sono emerse, specie nei primi anni successivi alla riforma, perduranti carenze e difficoltà di funzionamento del sistema, che è risultato non sufficientemente efficiente ed instabile. In questo contesto, dunque, l’intervento della Corte costituzionale è stato inevitabilmente frequente e finalizzato a definire gli ambiti di competenza dei soggetti, anche prospettando soluzioni innovative e flessibili. Tuttavia è stato sottolineato come il ricorso alla Corte non possa essere continuo, essendo necessario attuare meccanismi in grado di prevenire i conflitti e di garantire efficacia ed efficienza ai processi decisionali, coinvolgendo organi sufficientemente rappresentativi da garantire la piena collaborazione tra soggetti dei processi stessi.

La naturale compresenza di organi di raccordo e di collaborazione all’interno di ogni sistema con qualche grado di decentramento è assumibile come un dato, posto che - per quanto il riparto delle competenze possa essere razionale ed equilibrato - sussistono sempre complementarità e decisioni che richiedono l’intervento di più soggetti, perché la dimensione degli interessi non sempre coincide con la dimensione degli enti. Da qui la necessità di istituzionalizzare e rendere operativo ed efficace un rapporto di consultazione e partecipazione tra i livelli territoriali, affrontando la questione preliminare della scelta dello strumento: la legge ordinaria di attuazione oppure un’ulteriore modifica costituzionale.

La consapevolezza del tempo trascorso dalla riforma del 2001 e le vicende in questo tempo verificatesi, talora oggetto di contrapposizione ed opposte visioni, hanno rafforzato in molti il convincimento che sia opportuno privilegiare una fase di attuazione, senza per questo rinunciare a priori ad ogni, in ipotesi calibrato, aggiustamento del quadro istituzionale.

Da più parti, e specialmente dagli operatori economici, è giunta pressante la richiesta di far presto.

Un aspetto largamente evocato, pur nella consapevolezza della complessità del tema e della necessità di un ulteriore intervento sulla Costituzione riguarda la riforma del Parlamento, e la creazione di una “Camera delle autonomie” (o “Camera delle Regioni”). Questa soluzione è a molti sembrata quella meglio in grado di garantire la sintesi al massimo livello tra dimensione unitaria dello Stato ed esigenze radicate nelle Regioni: una sede cui nessun sistema di pluralismo territoriale dovrebbe sostanzialmente rinunciare. In essa troverebbero così simultanea garanzia la tutela dell’unità giuridica ed economica dello Stato e la tutela di equivalenti condizioni di vita in tutte le parti del territorio, realizzando i principi di leale collaborazione e di concertazione. In particolare è stato evocato il modello di bicameralismo differenziato, che calibrando composizione e funzioni, potrebbe consentire se non la risoluzione preventiva, almeno il contenimento, dei conflitti di competenza tra Stato e Regioni. Qualora si desse vita così ad un autentico Senato federale, il principio cooperativo troverebbe la sua massima espressione, quantomeno sul piano strutturale. Secondo talune opinioni, tuttavia, la presenza nel Senato federale di rappresentanti delle Regioni e/o degli enti minori rappresenta ancora una prospettiva non pienamente realistica per una serie di ragioni, anche di carattere storico-politico. L’opinione che la creazione di una Camera delle autonomie in Italia non sia un obiettivo “maturo” spesso si associa al convincimento che questa sarebbe tuttavia la migliore soluzione al problema del raccordo tra Stato ed autonomie.

Si sono però levate alcune voci che ritengono la Camera delle Regioni una soluzione non solo politicamente ardua da realizzare, ma anche non necessariamente funzionale dal punto di vista istituzionale, come dimostrerebbe il fatto che essa abbia finito per non soddisfare anche Paesi – come la Germania federale – dove per lungo tempo aveva consentito agli interessi regionali di essere convogliati al centro. Si è osservato che – in ultima analisi – le camere regionali finiscono per diventare centri di espressione politica i cui meccanismi di aggregazione del consenso tendono a perdere la caratteristica genetica del raccordo federativo.

Un’autentica Camera delle Regioni, infatti, pur rappresentando la ‘via maestra’ per essere istituita nel nostro paese dovrebbe superare più di una vischiosità, affrontando in primo luogo non solo i criteri di elezione diretta dei componenti, diretta o indiretta, ma anche quelli della rappresentanza per territorio o per

popolazione. E' stato da più voci paventato l'errore che risulterebbe dalla istituzione di una camera rappresentativa delle popolazioni e non degli enti territoriali in quanto tali. Mentre la applicazione del primo criterio potrebbe provocare estreme differenze numeriche nelle rappresentanze regionali, l'altro - che conferisce ad ogni Regione una rappresentanza eguale - potrebbe evitare differenze insormontabili tra Regioni altamente rappresentate e Regioni piccole e quasi invisibili.

Secondo alcuni interventi, un'altra condizione indispensabile per qualificare come autenticamente rappresentativa una Camera delle Regioni all'interno dell'ordinamento statale è la competenza attribuita a questa seconda camera di intervenire anche sulla legislazione "federale" più importante (comprese le leggi di bilancio, la legge comunitaria e le altre leggi con cui il Governo detta gli indirizzi).

Il problema della mancanza di una camera delle autonomie è complessivamente apparso come un nodo non risolto della riforma costituzionale del 2001, e tuttavia la riforma dell'attuale bicameralismo paritario investirebbe il ruolo complessivo del Parlamento nel quadro della forma di governo, toccando ambiti molto più estesi del Titolo V.

Il tema della razionalizzazione dei rapporti Stato-Regioni deve investire anche un profondo ripensamento dei principi strutturali della rappresentanza degli interessi territoriali. Se i rapporti tra centro e periferia potrebbero conquistare un equilibrio se trattati in una camera parlamentare, ulteriori o alternative sedi di trattazione e confronto delle istanze delle autonomie territoriali sono state per lo più individuate, in primo luogo, nel sistema delle Conferenze; in secondo luogo nell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (spesso indicata come 'bicameralina') con i rappresentanti delle autonomie territoriali, in attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Si tratta di soluzioni, la prima attuale e da razionalizzare, la seconda eventuale e da concretizzare, non definibili come interamente sostitutive della mancanza di una seconda camera, e non sempre considerate del tutto soddisfacenti, anzi, per taluni, in riferimento alla seconda ipotesi, controproducenti e fattori di possibile ritardo verso una ben più auspicabile riforma del Titolo I.

Per altri, poi, è da guardare positivamente la previsione di una doppia sede di raccordo (il sistema delle conferenze per quanto riguarda la funzione esecutiva, e la "bicameralina" - o comunque una struttura bicamerale che tenga conto delle istanze locali - per la funzione legislativa). È stata anche sottolineata l'opportunità di questo 'doppio binario' per ristabilire un equilibrio dei rapporti tra poteri esecutivi e legislativi ai vari livelli territoriali, in assenza del quale le assemblee elettive, non integrate fra loro, rischierebbero un progressivo depauperamento del potere politico di decisione. La commistione tra tematiche di tipo legislativo e tematiche di tipo programmatico-amministrativo è emerso come aspetto delicato

del sistema di raccordi istituzionali delle conferenze. La concertazione e la consultazione attuate solo a livello degli esecutivi possono ridurre i margini di organicità del sistema, a danno della funzionalità delle assemblee legislative.

In alcuni interventi è stato spiegato che le due soluzioni prospettate – oltre a quella rappresentata dall'istituzione della Camera delle autonomie – costituiscono forme di collaborazione di tipo strutturale, più razionali e teoricamente più efficaci delle forme di collaborazione funzionale, ma poco applicate nel nostro paese, dove è privilegiata la collaborazione 'per procedimenti'. Quest'ultima è una formula che moltiplica gli interventi nei processi decisionali, e resta comunque settoriale, mentre l'istituzione di sedi di collaborazione permanenti avvantaggia la qualità della collaborazione e ne migliora l'efficienza. In ogni caso dovrebbe essere evitato che le sedi di raccordo, consultazione e codecisione possano dar luogo ad organismi che creino ulteriore burocrazia con conseguente paralisi delle attività.

Le Conferenze sono la sede istituzionale in cui trova attuazione il principio di leale collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali, di cui costituisce strumento essenziale soprattutto l'intesa (secondo quanto più volte ha affermato la Corte costituzionale). Pur se le conferenze operano prevalentemente secondo il principio dell'unanimità, l'esperienza pratica ha dimostrato che spesso le conferenze non riescono a conseguire lo scopo di una composizione politica e quindi ad impedire il contenzioso costituzionale.

Un aspetto preliminare sottolineato è che le Conferenze sono strutturalmente in grado di rappresentare la volontà della maggioranza delle Regioni, ma non quella della singola Regione, e pertanto funzionano laddove le Regioni abbiano forti interessi in comune e siano disposte a collaborare tra loro. In Italia, dove si registra un alto tasso di differenziazione tra le varie Regioni, si può potenziare lo sviluppo di forme bilaterali di negoziazione, non alternative ma complementari. E' stato fatto riferimento a due formule già presenti nell'ordinamento costituzionale: la clausola di apertura di cui all'articolo 116, comma terzo (attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie, con legge dello Stato, in particolari materie) e le norme di attuazione degli statuti speciali. Gli strumenti bilaterali di accordo sarebbero dunque un aspetto non trascurabile. Le testimonianze sul regionalismo a due velocità del sistema spagnolo e l'esperienza delle recenti riforme degli statuti delle Comunità autonome hanno evidenziato problemi in parte non dissimili, pur se non sono sembrate disponibili soluzioni esportabili.

Le conferenze quali luogo di confronto e di integrazione sono sembrate talora carenti rispetto al sistema della rappresentanza degli interessi nel suo complesso: limitate al ruolo di coordinamento per gli enti pubblici territoriali, non si sarebbero aperte al settore privato e ai soggetti sociali che al più partecipano ai processi decisionali con ruoli consultivi. Le conferenze dovrebbero essere

riformate se non altro per renderle anche luogo di consultazione con le parti sociali. E' stato anche richiesto di valorizzare, nel sistema dei raccordi, il ruolo delle autonomie funzionali.

Il carattere spesso tecnico e frammentario delle questioni di cui sono investite le conferenze, tra l'altro lontane da un pieno coinvolgimento dall'*iter legis* vero e proprio, osterebbe ad una pienamente positiva valutazione sul loro ruolo di raccordo nell'assetto generale dell'ordinamento, che spesso rischia di essere percepito e sminuito come luogo di produzione di pareri microsettoriali. E' stato auspicato il ritorno per le condizioni di un profilo alto, come nel caso dell'accordo interistituzionale raggiunto nella scorsa legislatura.

Manca inoltre una chiara definizione delle procedure e degli esiti degli atti stipulati in sede di conferenza. Questo è un ulteriore motivo per cui è stato ritenuto necessario modificare l'attuale sistema, introducendo una programmazione delle attività, prevedendo sessioni finalizzate alla discussione di iniziative governative ritenute particolarmente rilevanti od organiche, istituendo comitati specializzati. Oltre alla organizzazione delle conferenze occorrerebbe chiarire procedimenti e regole per la definizione delle intese e degli accordi, nonché la gestione di eventuali situazioni di conflitto o blocco. La previsione di un'unica conferenza a composizione variabile, a seconda del livello giuridico degli atti e della loro natura, amministrativa o legislativa, viene considerata da taluni una scelta matura, nel nuovo quadro istituzionale delle competenze, che dev'essere interpretato in modo più flessibile. Ma contro tale ipotesi alcuni oppongono l'obiezione che tale tipo di composizione variabile sarebbe rischioso proprio perché determinerebbe sedi diverse che non comunicherebbero agevolmente tra di loro.

Plurima è risultata l'attenzione sul disegno di legge elaborato dal Governo (esaminato preliminarmente nella seduta del Consiglio dei ministri del 22 dicembre 2006) di delega 'per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali, per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, province autonome ed enti locali'. Il disegno di legge prefigura l'unificazione delle attuali tre conferenze in un unico organo permanente. Tale orientamento è sembrato auspicabile soprattutto se si prevede un'articolazione in suddivisioni settoriali. Inoltre, configurerebbe un 'tavolo forte' anche dal punto di vista dei poteri di mediazione degli interessi, rappresentando una sede privilegiata e autorevole per un confronto che regoli le competenze, ma abbia anche facoltà decisionali. La Conferenza 'unica', con le caratteristiche delineate nel disegno di legge governativo, dovrebbe bilanciare le posizioni di Regioni e governo producendo effetti giuridici anche in relazione al contenzioso costituzionale; essa servirebbe altresì a coprire le esigenze eventualmente scoperte dall'eliminato controllo preventivo sulle delibere legislative regionali. La conferenza unica dunque si presenta come una sede di interlocuzione politica; attraverso di essa potrebbe

essere garantito il pieno coinvolgimento – che finora si è realizzato in misura insufficiente – delle Regioni e degli enti locali nei diversi momenti della programmazione economica e finanziaria nazionale.

La proposta di legge governativa contiene diversi elementi ritenuti condivisibili da parte degli studiosi intervenuti. Tra questi elementi: l'esistenza di una sezione dedicata esclusivamente agli interessi regionali, che consente una vera rappresentanza regionale (di questo aspetto è stato sottolineato il rilievo costituzionale); l'attenuazione della regola dell'unanimità nelle decisioni; l'introduzione di norme correttive del riparto delle competenze. Sempre in tema di riparto delle competenze, il disegno di legge (nella versione non definitiva cui si è fatto riferimento) prevede che il governo, ai fini della propria iniziativa legislativa, possa promuovere all'unanimità intese volte all'individuazione concorde di principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, nonché alla definizione di criteri di riparto condivisi, nelle materie 'trasversali'. Resta da chiarire quale vincolo tale 'intesa' possa rappresentare nei confronti del Parlamento.

Il principio di leale collaborazione - che compare nel titolo del disegno di legge e che ha ispirato importanti sentenze della Corte costituzionale - richiede un'intesa in grado di fare funzionare il principio di sussidiarietà in senso ascendente. L'esistenza di intese in alcune materie è dunque utile, ma talvolta può essere paralizzante (come in casi recenti relativi a grandi infrastrutture o in tema di impianti energetici). A questo proposito si può osservare l'opportunità di introdurre una 'procedimentalizzazione' della ripartizione dei compiti in caso di mancata intesa, introducendo in Costituzione una clausola di supremazia.

L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 è stata giudicata comunque importante, in quanto agisce all'interno del Parlamento, pur ritenendosi diffusamente che la migliore sede di rappresentanza degli interessi regionali, e la più solida garanzia di partecipazione al processo di formazione degli atti normativi da parte delle autonomie, sono costituite dalla seconda camera 'delle Regioni'. D'altra parte la riforma del 2001 non ha individuato una sede istituzionale di rappresentanza e di agibilità politica diversa: il punto critico andrebbe così affrontato a partire dall'unica possibilità offerta al riguardo, per quanto tale strumento possa essere considerato provvisorio e parziale. Nell'*iter* legislativo statale verrebbe così avviato, secondo alcuni, un 'circuito virtuoso' nei rapporti tra gli enti che compongono la Repubblica. Come già detto, secondo altri, l'integrazione della 'bicameralina' potrebbe invece essere controproducente e meglio sarebbe imboccare decisamente la via della riforma del Parlamento.

Secondo alcuni commentatori alla via percorribile attraverso l'introduzione delle modifiche ai regolamenti parlamentari - esplicitamente prevista dall'articolo 11- si potrebbe affiancare l'approvazione di una legge ordinaria che disciplini compiutamente il funzionamento della Commissione, al fine di delineare con

certezza i limiti della riforma al fine di semplificare i processi decisionali. A tale riguardo si deve ricordare che nella XIV legislatura è stato istituito un comitato paritetico Camera-Senato per lo studio delle necessarie modifiche regolamentari, dal cui lavoro è stato in più occasioni auspicata la ripartenza.

Diversi aspetti critici della integrazione della cosiddetta 'Bicameralina' sia nel merito che nel metodo, sono emersi: la sua composizione, le sue competenze, l'esatta definizione del procedimento legislativo aggravato e il rapporto con il potere normativo del Governo, le forme di giudizio di fronte alla Corte costituzionale delle leggi approvate con la sua partecipazione.

Per quanto riguarda la composizione, è stato ipotizzato di lasciare ai singoli statuti regionali la designazione del rappresentante regionale o di prevedere la partecipazione di rappresentanti dei consigli e delle assemblee dei vari livelli territoriali. Sono stati sottolineati alcuni problemi che potrebbero emergere dall'attuazione dei meccanismi procedurali propri della "bicameralina": così ci si è chiesto quali conseguenze deriverebbero dall'approvazione a maggioranza semplice di una eventuale questione di fiducia posta dal governo su una norma sulla quale vi sia stato un parere contrario o condizionato della Commissione. Problematica è apparsa l'ulteriore ipotesi per cui la maggioranza qualificata sarebbe richiesta per l'approvazione di disegni di legge che contengono anche una sola disposizione su materie che ricadono nella competenza della commissione, considerato che il *quorum* dei pareri con effetto rinforzato già costituirebbe un aggravio per le procedure di formazione delle leggi. Si prospetterebbe altresì il caso in cui l'omissione dell'assegnazione per il parere alla commissione bicamerale integrata di una disposizione 'obbligatoria' configuri un vizio procedurale, aprendo così nuovi fronti di contenzioso costituzionale.

E' stato poi evidenziato da taluno come la possibilità che la Commissione adotti le decisioni con una doppia maggioranza, dei parlamentari e dei rappresentanti degli enti territoriali, potrebbe costituire una soluzione di tipo politico, ma potrebbe portare alla paralisi dell'attività della commissione stessa, alterandone la natura di collegio in cui creare soluzioni concrete con decisioni condivise.

Sono state poi espresse varie opinioni circa l'opportunità di indicare strumenti alternativi di composizione dei conflitti e di raffronto tra Stato ed autonomie territoriali. Alcune proposte ipotizzano la costituzione di una 'cabina di regia', un comitato specializzato con il compito di delineare strategie comuni e di programmare gli interventi di raccordo. Compito che potrebbe essere attribuito alla stessa commissione parlamentare per le questioni regionali integrata, che è un organo politico.

Alcuni interventi sottolineano l'utilità di strumenti di raccordo amministrativo anche a livello territoriale. Uno strumento di consultazione previsto dalla costituzione all'articolo 123, quarto comma, è il consiglio delle autonomie locali,

disciplinato nello statuto della Regione. I consigli delle autonomie locali possono essere considerati cruciali luoghi di raccordo tra assemblee, consigli regionali e autonomie locali, in un'ottica di collaborazione e coesione istituzionale, pur essendo presente il rischio di sovrapposizione con altri strumenti concertativi. Anche l'istituzione di tavoli di concertazione cui partecipano rappresentanti di Regioni, associazioni, parti sociali e che hanno come tema l'approfondimento e il confronto delle politiche di settore sono strumenti di coordinamento amministrativo a livello territoriale molto utili e flessibili per far maturare indirizzi e soluzioni condivise. Altri strumenti evocati sono la programmazione negoziata, i patti territoriali, gli accordi di programma, la conferenza di servizi previsti dalle leggi 142 e 241 del 1990.

Altri interventi hanno ribadito l'importanza della funzione di raccordo con le autonomie territoriali, ed è stata suggerita la formazione di un organo 'ad hoc' costituito dai rappresentanti delle amministrazioni – sia centrali che periferiche – diversi dagli organi esecutivi, con il compito di analizzare e proporre soluzioni adeguate per le singole realtà territoriali. Andrebbe inoltre sviluppato - secondo alcuni - un sistema di partecipazione stabile alla definizione di politiche nazionali attraverso forme di raccordo intergovernativo ed il riconoscimento istituzionale delle associazioni delle autonomie locali.

Le forme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali

Dal complesso degli interventi svolti nel corso delle audizioni emerge l'esigenza largamente avvertita di certezza e stabilità nei rapporti tra i vari livelli territoriali, al fine del raggiungimento di una migliore efficienza ed efficacia delle *performance* istituzionali e della riduzione dei costi amministrativi. Per tale motivo viene in primo luogo evidenziata la necessità di definire con modalità più precise competenze, vincoli e responsabilità dei diversi livelli istituzionali.

Al riguardo, appare opinione generalmente condivisa che sia primario e opportuno procedere ad una graduale attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, piuttosto che intervenire con modifiche della normativa costituzionale vigente, anche per evitare che la Corte costituzionale possa assumere una funzione di supplenza, esercitando un ruolo politico che non le spetta.

Emerge dunque la necessità di definire il sistema delle attribuzioni funzionali e finanziarie dei diversi livelli istituzionali nel quadro dei principi di sussidiarietà, di leale cooperazione, di differenziazione, di adeguatezza e di semplificazione, garantendo maggiore spazio all'autogoverno e all'autodeterminazione, nonché flessibilità degli assetti nel rispetto delle differenze sul territorio.

Con particolare riferimento alla tematica della sussidiarietà, è stata sottolineata l'importanza di tale principio per la piena realizzazione del processo

di riforma amministrativa terminato nel 2001 e l'idoneità dello stesso ad individuare il livello di competenza in funzione della dimensione e della qualità degli interessi. Si è posta altresì in rilievo l'esigenza di riavviare tale processo di riforma, eventualmente anche attraverso l'approvazione del nuovo codice delle autonomie locali.

Secondo un'impostazione largamente condivisa, due sono le vie principali che si prestano ai fini dell'attuazione dei principi costituzionali di differenziazione e adeguatezza a livello locale: la differenziazione dell'attribuzione delle funzioni a seconda delle dimensioni dei Comuni, oppure la distinzione tra titolarità ed esercizio delle funzioni in base alle dimensioni dei singoli enti - in tal modo incentivando l'associazionismo comunale - tenendo altresì in considerazione l'aspetto finanziario legato all'attribuzione di competenze. Occorrerebbe in particolare escludere sia la sovrapposizione sui medesimi ambiti territoriali di enti che esercitano funzioni analoghe, sia la frammentazione di funzioni omogenee.

Nel rispetto del principio di adeguatezza e secondo una corretta applicazione dello stesso principio di sussidiarietà, è stata evidenziata peraltro la possibilità che le funzioni pertinenti ad un dato livello di governo possano essere attribuite a livelli superiori per ragioni attinenti alle economie di scala, di multifunzioni e di organizzazione, quando tali economie prevalgano sui benefici dell'autonomia decisionale.

Secondo un'altra opinione, occorre rafforzare il principio di sussidiarietà partendo dal livello più vicino al cittadino, il Comune, che tuttavia spesso ha necessità di raccordarsi a livelli istituzionali superiori non essendo in grado di assolvere a tutti i suoi compiti. A tal fine, poiché attualmente determinate competenze delle Province discendono dalla corrispondente delega in tal senso da parte delle Regioni, si propone di attribuire l'esercizio di funzioni amministrative a livelli istituzionali inferiori, più vicini al cittadino, riservando alle Regioni soltanto la programmazione normativa.

È stato posto l'accento sull'eccessiva frammentazione del sistema di governo del territorio, ritenuto poco funzionale, specialmente con riferimento alle piccole realtà comunali. E' opinione diffusa che occorra razionalizzare tutti i livelli istituzionali rendendoli proporzionati rispetto alle competenze ad essi attribuiti. Ciò comporterebbe la possibilità di diversificare i poteri decisionali dei Comuni, non solo in base al parametro della grandezza, ma anche in base alle loro altre specifiche caratteristiche.

Secondo una diversa impostazione, la necessaria semplificazione degli apparati burocratici e la riduzione complessiva dei costi che ne deriverebbe – in altri termini lo snellimento e l'efficienza del sistema amministrativo - possono essere raggiunti mediante la partecipazione di privati alla gestione dei fenomeni amministrativi, pur con la conservazione di una funzione di regolazione e controllo "forte" da parte delle competenti amministrazioni. Al riguardo, è stata sottolineata la capacità delle imprese di esercitare un'operatività che supera i

singoli livelli territoriali e la conseguente opportunità di introdurre politiche pubbliche che agevolino tali processi.

Con particolare riguardo all'ente Provincia, si richiede che esso acquisti un ruolo compiuto, una competenza totale ed omogenea su determinate materie che comprenda una potestà decisionale esclusiva. La Provincia dovrebbe così essere valorizzata quale ente intermedio tra Regioni e Comuni, eventualmente con l'attribuzione di funzioni attualmente spettanti ad enti o agenzie regionali su sistemi territoriali di area vasta.

Peraltro, secondo l'opinione da taluni espressa, non è possibile realizzare il principio di sussidiarietà rinunciando al ruolo di intermediazione svolto dalle Regioni, alle quali dovrebbe spettare la competenza legislativa in merito all'ordinamento degli enti locali, una volta fissati i punti centrali della disciplina mediante una apposita intesa.

Emerge inoltre l'esigenza di una maggiore attenzione agli aspetti della sussidiarietà più legati alla dimensione sociale e funzionale, che non a quella strettamente territoriale. Esiste, in altri termini, una prossimità funzionale ai soggetti, una sussidiarietà orizzontale, cui andrebbe dato specifico riconoscimento costituzionale.

Inoltre, sono state poste in rilievo le esigenze di governo per le dimensioni territoriali non coincidenti con le articolazioni tradizionali, quali le autonomie funzionali, i distretti industriali, i sistemi produttivi locali, le realtà transfrontaliere. In tal senso, si è sottolineata l'importanza di maggiore coordinamento e collaborazione tra i diversi enti istituzionali interessati.

Con riguardo al nuovo soggetto istituzionale introdotto in Costituzione con la riforma del Titolo V, la Città metropolitana, emerge un generale orientamento teso alla non proliferazione o duplicazione di livelli amministrativi.

Al riguardo, sono state espresse delle perplessità relativamente alla disposizione costituzionale (art. 114) che pone sullo stesso piano tale soggetto e lo Stato.

D'altro canto, costituisce opinione largamente condivisa che sia necessario definire le funzioni delle Città metropolitane nell'ottica della piena operatività di tale istituto, istituto da implementare in funzione di una maggiore semplificazione burocratica e di una conseguente riduzione dei costi amministrativi.

Esiste, infatti, il timore che in assenza di una chiara definizione dei contenuti e delle funzioni di questo nuovo soggetto territoriale, tale figura possa trovare applicazione indiscriminata, con il rischio di introduzione di Città metropolitane in tutto il territorio e di un conflitto tra Comuni metropolitani e non metropolitani.

Al riguardo, si è sottolineata l'opportunità di non creare uno schema di costituzione unico, ma di procedere attraverso intese all'individuazione di modelli flessibili tra i quali scegliere quello più aderente alle peculiari esigenze istituzionali di ciascun territorio.

Conformemente ad un'opinione da più parti espressa, la Città metropolitana dovrebbe accorpate le funzioni di Province e Comuni, pur senza sostituire le Province. Queste ultime potrebbero attribuire alcune delle loro competenze ai Comuni, ma al contempo acquisire un elemento di specificità, stante la diversità tra le Regioni e la conseguente differente possibilità di delega di competenze alle Province stesse.

Secondo una diversa impostazione, pure emersa, l'istituzione della Città metropolitana dovrebbe comportare la contestuale soppressione della Provincia, l'eliminazione dei Comuni compresi nell'area metropolitana interessata e la redistribuzione di alcuni poteri della Regione a vantaggio della Città metropolitana.

Alla stregua di un'ulteriore proposta, nell'ambito della costituzione della Città metropolitana occorrerebbe in primo luogo comprendere gli enti sicuramente metropolitani, quindi offrire un serie di incentivi, di natura finanziaria e funzionale, per includere gli enti minori che dovrebbero far parte di un governo di area vasta.

Conformemente ad un'altra opinione, le Province sono da ritenersi non in grado di svolgere un ruolo di rilievo nello sviluppo dell'economia locale. Per questo taluni ipotizzano un'assemblea politica dei sindaci che, quale strumento di aggregazione sovracomunale, possa seguire degli orientamenti comuni.

Tra le proposte vi anche è quella di modificare l'attuale sistema di istituzione delle Città metropolitane - che prevede la competenza del sindaco del Comune capoluogo e del presidente della Provincia alla convocazione dell'assemblea degli enti locali interessati - in quanto preclusivo di un funzionamento fluido dell'istituto.

Complessivamente, è stata posta in rilievo la natura funzionale più che istituzionale della Città metropolitana, che non è costituita dal mero dato numerico dei suoi abitanti, ma rappresenta una conurbazione caratterizzata da una forte unità dal punto di vista urbanistico e sociale, indipendentemente dai confini amministrativi. Per tale motivo, l'adesione dei Comuni alla Città metropolitana non dovrebbe avvenire in base a criteri meramente soggettivi, sottratti ad un'oggettiva esigenza di trasformazione urbana.

È stata evidenziata, infine, l'opportunità che una migliore individuazione e specificazione delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane tenga conto dell'esigenza di efficienza e funzionalità, particolarmente avvertita da quei settori imprenditoriali che risentono della proliferazione di competenze amministrative in campo economico.

In relazione alle forme di raccordo dell'azione amministrativa nel territorio, emergono diverse opinioni relativamente al ruolo degli uffici territoriali del Governo - prefetture.

Da un lato, a favore di tali uffici sono stati espressi giudizi fortemente positivi, soprattutto in merito al loro operato in materia d'immigrazione, caratterizzato da un alto grado di efficacia ed efficienza. Conseguentemente, si è evidenziata una certa apertura ad attribuire alle prefetture più ampie funzioni di raccordo.

Dall'altro, pur nel riconoscimento del ruolo primario di detti soggetti in materia di sicurezza ed ordine pubblico, taluni ritengono che per consentire un raccordo dell'azione amministrativa nel territorio tra i diversi livelli istituzionali sia preferibile l'istituzione di una Conferenza permanente degli enti locali, che non disponga di poteri di controllo invasivi.

È emersa, inoltre, l'opportunità di creare un raccordo efficiente non solo tra enti, ma anche tra funzioni. Al riguardo, il modello dello sportello unico viene richiamato quale esempio che, pur essendo allo stato oggetto di un insoddisfacente livello di implementazione, può essere indicato come obiettivo da perseguire ai fini di una maggiore semplificazione.

Secondo un'altra proposta, anche le camere di commercio dovrebbero essere rappresentate nelle sedi di raccordo interistituzionale.

Con riguardo alla configurazione di nuove forme delle funzioni di controllo, è stata proposta l'eliminazione della legislazione concorrente, accompagnata dal controllo finale del Governo in luogo della previa definizione dei principi fondamentali per mezzo di leggi – cornice.

Ai fini di una migliore efficienza del sistema amministrativo, è stata evidenziata in generale l'importanza di un maggiore coordinamento tra articolazione periferica degli organismi statali sul territorio ed enti locali.

Relativamente al tema dell'ordinamento di Roma capitale, è stato posto l'accento sull'esigenza di dare attuazione alla previsione costituzionale che riserva alla legge dello Stato tale disciplina (articolo 114, terzo comma, Cost.), tenendo conto delle esperienze maturate in altre capitali europee.

Emerge una sostanziale uniformità di vedute sulla forma istituzionale da attribuire a Roma: essa costituisce una Città metropolitana particolarmente estesa dal punto di vista territoriale, cui occorre riconoscere poteri speciali, derivanti dalle specifiche funzioni spettanti alla città in quanto capitale del Paese.

Per contro, si è palesata una divergenza di opinioni circa le modalità di definizione e i contenuti dell'ordinamento di Roma capitale.

Secondo alcune proposte, la Città dovrebbe disporre di poteri regolamentari di deroga alla normativa regionale e statale per materie non coperte da riserva assoluta di legge. Trattandosi di poteri non legislativi, sarebbe percorribile – per l'attribuzione - la via della legge ordinaria. Tale disciplina potrebbe poi essere concretamente prevista o all'interno di un disegno di legge delega per l'adeguamento del Testo unico degli enti locali alle disposizioni del Titolo V, o in raccordo con le disposizioni relative alle Città metropolitane, o in una legge speciale.

Conformemente ad altre opinioni, il riconoscimento dello *status* speciale di Roma capitale dovrebbe, per contro, avvenire mediante legge costituzionale, dal momento che verrebbero toccati poteri costituzionalmente riservati ad altri soggetti.

In ogni caso, da un punto di vista metodologico, è stata da più parti evidenziata la necessità che la definizione dell'assetto ordinamentale di Roma capitale sia oggetto di una fase di concertazione nel rispetto del ruolo legislativo di Stato e Regioni, che permetta di tener conto degli interessi delle Province e dei Comuni limitrofi e assicuri che la città possa disporre di risorse adeguate a fronteggiare le specifiche ed essenziali funzioni di capitale dello Stato.

Tra le opinioni espresse in merito ai contenuti dell'autonomia di Roma capitale, ve n'è anche una che ha sostenuto l'opportunità del riconoscimento per la capitale di uno *status* di autonomia speciale simile a quello delle Province autonome.

Con riguardo all'esistenza di Regioni prive di grandi concentrazioni urbane, che purtuttavia presentano una specificità e necessitano dunque di valorizzazione e tutela, si è sottolineata l'esigenza di una politica di sostegno ai Comuni di dimensioni minori, nella logica dell'associazionismo intercomunale, come già sperimentato in altri paesi europei.

In quest'ottica, in luogo della valorizzazione dei meccanismi di fusione tra Comuni, si è posta in rilievo l'opportunità di introdurre politiche di incentivo dei processi associativi finalizzati alla gestione comune di servizi che risulterebbe antieconomico erogare con altre modalità. Un'ulteriore soluzione, pure prospettata, potrebbe essere l'incentivazione con forme premiali ma cogenti delle associazioni tra i piccoli Comuni, per rendere la gestione più rispondente al principio di adeguatezza.

Secondo alcune delle opinioni espresse, andrebbero ricercate soluzioni ispirate alle esperienze della pianificazione strategica, in cui istituzioni pubbliche e soggetti privati che operano in uno stesso ambito territoriale individuano insieme un progetto di sviluppo condiviso.

Quanto alle esigenze di governo di aree non coincidenti con le articolazioni territoriali tradizionali, è stato affermato che esse potrebbero trovare soddisfazione nella cooperazione delle strutture istituzionali esistenti - con la regia della Regione - o nella creazione di vere e proprie delegazioni interistituzionali che si avvalgano delle strutture preesistenti.

È emersa, inoltre, la necessità di pervenire ad una più compiuta definizione dei compiti delle associazioni di Comuni - che non possono assorbire le funzioni affidate alle Province - mentre sono state espresse valutazioni positive rispetto agli incentivi già previsti dalla legislazione vigente a favore delle unioni comunali e delle gestioni associate.