

Intervento alla tavola rotonda virtuale (*)

di Francesco Merloni

Sommario

1. *Quesito n. 1.* – 1.1. *Premessa.* – 1.2. *Primo nodo: la Camera delle Regioni.* – 1.3. *Il principio di leale collaborazione.* – 1.4. *Il Presidente eletto da una “assemblea della Repubblica”.* – 1.5. *Più chiarezza sui poteri della Regione di disciplina dell’ordinamento degli enti locali.* – 2. *Quesito n. 2.* – 2.1. *Un eccessivo ricorso alla delega.* – 2.2. *Sull’individuazione dei principi fondamentali.* – 2.3. *Sulla individuazione delle funzioni degli enti locali.* – 2.4. *Sulla “riserva” di potere regolamentare a favore degli enti locali.* – 5. *Quesito n. 5.* – 5.1. *La scomparsa della competenza legislativa concorrente.* – 5.2. *La rinascita dell’interesse nazionale.* – 6. *Quesito n. 6.* – 6.1. *Mantenere le competenze legislative concorrenti, ricollocando le materie nelle tre categorie.* – 6.2. *Rivedere i rapporti tra legge e potestà regolamentare locale.* – 6.3. *Rivedere l’art. 118.* – 6.4. *Riscrivere l’art. 120. Dal potere sostitutivo alla disciplina generale della leale collaborazione.* – 6.5. *Istituire organi regionali di garanzia dell’autonomia degli enti locali.* – 6.6. *Attribuire alle Regioni il potere in materia di mutamento di circoscrizioni e istituzione di nuove Province e Città metropolitane.*

1. Quesito 1

La risposta è articolata in una premessa di interpretazione del Titolo V e in tre punti principali.

1.1. Premessa

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ha adottato sotto il profilo dell’assetto dei poteri tra i diversi livelli di governo e della ripartizione delle competenze (legislative e amministrative) un modello di disciplina costituzionale che av-

(*) La suddivisione per paragrafi risponde fedelmente al contenuto e all’ordine dei quesiti indicati nella traccia.

vicina molto l'Italia ad un paese federale, anche se il nostro federalismo si realizzerebbe per "decentramento" di ciò che era unitario (differenziazione di ciò che era uniforme) e non per unificazione di ciò che era frammentato/diviso.

Sono tratti "federali" la "parificazione" dei soggetti costituenti la Repubblica (art. 114) e la ripartizione rigida delle materie tra Stato e Regioni con clausole residuali a favore di queste ultime. Se si prende sul serio il nuovo Titolo V, nel nuovo assetto costituzionale lo Stato tutela sì importanti interessi unitari, ma nell'esercizio di poteri (legislativi e amministrativi) un numero tassativo di materie (anche se qualche materia "trasversale" può autorizzarlo a spingersi fino ad un forte condizionamento dei poteri riconosciuti agli altri livelli di governo, a partire dalle Regioni). Lo Stato esercita questi poteri a fini di garanzia dell'unità del Paese e dell'uguaglianza dei suoi cittadini, ma non è più l'ordinamento generale da cui derivano gli altri. Questo ordinamento generale è la Repubblica, costituito da Comuni, Province, (Città metropolitane), Regioni e Stato.

1.2. Primo nodo: la Camera delle Regioni

Rispetto ad una scelta così forte, il principale nodo irrisolto sta nella mancata disciplina in Costituzione dei meccanismi di raccordo tra i diversi soggetti costituenti la Repubblica e, in particolare, la mancata previsione di una Camera delle Regioni (o della Repubblica). Non si tratta di una soluzione di mera simmetria: occorre introdurre, tra gli organi che assumono decisioni determinanti sull'assetto dei poteri e di esercizio dei poteri riservati allo Stato, un organo rappresentativo dei soggetti cui la Costituzione conferisce, a pari titolo dello Stato, il potere legislativo, cioè le Regioni.

La Camera delle Regioni è necessaria per assicurare una partecipazione sostanziale, non subordinata, delle Regioni in tutti i casi in cui leggi o atti amministrativi generali dello Stato incidano sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni e

sul loro esercizio da parte delle Regioni ⁽¹⁾. Ma un intervento paritario delle Regioni si rende necessario anche nei casi in cui occorra colmare i vuoti di disciplina costituzionale, con una normativa statale ordinaria che, però, sulla base della tecnica di ripartizione delle competenze adottata dalla Costituzione, sarebbe priva di “copertura”. Si pensi ai casi della possibile individuazione di principi generali dell’ordinamento (in materia di organizzazione o di procedimento amministrativo) non direttamente ricavabili da esplicite disposizioni costituzionali, ovvero alla necessità di riservare allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non la sola determinazione dei principi, ma anche funzioni e apparati amministrativi.

La Camera delle Regioni si rivela quindi uno snodo essenziale per la piena attuazione del modello “quasi-federale” adottato da nuovo Titolo V.

1.3. *Il principio di leale collaborazione*

Ma non basta. Occorre anche disciplinare, in Costituzione, casi e strumenti che consentano un intervento diretto delle Regioni, non mediato dall’organo di cui esse eventualmente siano chiamate a designare i componenti.

(1) Solo per le leggi statali, si possono richiamare i seguenti esempi:

- a) leggi di esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materie che possono incidere, anche in profondità, sulle competenze regionali, in particolare quelle “trasversali”: vedi le determinazioni dei “livelli essenziali delle prestazioni” (art. 117, comma 2, lett. m)) o la individuazione delle “funzioni fondamentali” degli enti locali (art. 117, comma 2, lett. p));
- b) leggi di individuazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa regionale concorrente (art. 117, comma 3);
- c) leggi di attuazione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ad alcune Regioni (art. 116, comma 3);
- d) leggi sulle norme di procedura per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari e per la “attuazione e l’esercizio degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea” e leggi sulla conclusione di “accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato” (art. 117, ultimo comma);
- e) leggi di disciplina delle particolari forme di coordinamento nelle materie di cui all’art. 118, comma 3;
- f) leggi di disciplina del federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119;
- g) leggi di disciplina delle procedure per l’esercizio dei poteri sostitutivi di cui all’art. 120, comma 2.

Un intervento diretto delle Regioni appare necessario:

- nei casi in cui si debba giungere ad una interpretazione condivisa delle norme costituzionali, soprattutto quanto alla ripartizione competenze e, dal nuovo Titolo V in poi, nei casi di revisione costituzionale;

- per la conclusione di accordi con lo Stato che potrebbero essere sia normativi che amministrativi.

A questo fine sarebbe già un notevole passo avanti una concisa disciplina costituzionale del principio di leale collaborazione, reciproco rispetto, ricerca delle soluzioni per prevenire i conflitti, mutua assistenza e informazione e di individuazione di sedi, strumenti e procedure di collaborazione, con rinvio a legge statale (bicamerale, cioè con l'intervento della Camera delle Regioni) per la loro disciplina di dettaglio.

1.4. *Il Presidente eletto da una "assemblea della Repubblica"*

Un ulteriore punto, del tutto distinto, credo debba essere sollevato: quello delle procedure di elezione del Presidente della Repubblica.

Credo sia necessario completare l'assetto costituzionale della Repubblica con la previsione di un Presidente eletto da una "assemblea della Repubblica" composta da un ugual numero, da una parte, di deputati eletti e, dall'altra, di senatori (della Camera delle Regioni) e di rappresentanti di Comuni e Province (o Città metropolitane). Solo in questo modo, oltre a soddisfare la mia netta preclusione ad ogni ipotesi di elezione diretta del Presidente (che non ho qui la possibilità di motivare), si farebbe di questo organo costituzionale l'organo di suprema garanzia dell'unità e dell'articolazione autonomistica della Repubblica.

1.5. *Più chiarezza sui poteri della Regione di disciplina dell'ordinamento degli enti locali*

La revisione costituzionale del Titolo V era particolarmente attesa (ed era stata auspicata) soprattutto per dare finalmente

una configurazione costituzionale più precisa alle Regioni, inserite nella Costituzione del 1948 più come terzo livello di governo locale, sia pure dotato di poteri legislativi, che come spazio di articolazione e differenziazione delle politiche pubbliche e degli assetti organizzativi, in particolare del governo locale.

La risposta della nuova disciplina costituzionale non è appagante. Rimangono numerosi tratti di ambiguità e imprecisione, davanti alle diverse, se non contrastanti, pressioni esercitate dal sistema delle autonomie territoriali: Regioni da un lato, associazioni nazionali di Comuni e Province dall'altro.

I profili più rilevanti riguardano:

- la ripartizione dei poteri di Stato e Regione nella distribuzione delle funzioni amministrative. La riserva a favore dello Stato della individuazione delle "funzioni fondamentali" degli enti locali ha il valore di una garanzia, da un lato, di una soglia minima e certa di funzioni contro un'applicazione distorta e centralizzatrice (a favore del livello regionale) del principio di sussidiarietà e, dall'altro, di una configurazione uniforme di Comuni e Province (per i quali la legge statale disciplina anche organi e relativi sistemi di elezione). Al di là di questa soglia minima, spetta alla legislazione, statale e regionale, secondo le rispettive competenze, applicare il principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. La ripartizione delle competenze sta tutta nell'uso che farà il legislatore statale nella determinazione delle funzioni fondamentali: ad un uso largo conseguirà una compressione del ruolo regionale, pur riconosciuto dalla Costituzione, di adattamento della distribuzione delle funzioni alle caratteristiche specifiche delle diverse realtà territoriali e amministrative (regioni grandi o piccole, numero e dimensione dei Comuni e così via);

- la cosiddetta "riserva di competenza regolamentare", che sarebbe contenuta nell'art. 117, sesto comma, a favore degli enti locali per la "disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite". Una lettura estremizzante di questa disposizione ha portato taluno ad escludere ogni possibilità di intervento legislativo regionale in questa materia. Il che è assurdo e impraticabile, stante la quasi completa sovrapp-

posizione tra materie di competenza legislativa regionale e funzioni amministrative attribuite, in base al principio di sussidiarietà, agli enti locali. La Regione finirebbe, anche nell'esercizio dei poteri legislativi, per coincidere solo con quella parte, che dovrebbe essere molto limitata, di funzioni amministrative che fossero ad essa attribuite, senza avere alcun potere di influire, con legge, sull'esercizio delle funzioni (in termini di obiettivi, risultati, interessi e diritti da tutelare in via generale, procedimento da seguire). Meglio sarebbe (stato) distinguere tra l'autonomia organizzativa degli enti locali, da riconoscere con ampiezza, e l'autonomia regolamentare di disciplina dell'esercizio delle funzioni che può essere di sviluppo rispetto a quella regionale (che dovrebbe essere, semmai, solo legislazione di principio, di individuazione di obiettivi, e non di cura immediata di interessi);

- la riserva a legge dello Stato della delimitazione territoriale e della istituzione delle Province (art. 133, non modificato). La riserva aveva una sua ragion d'essere quando il territorio della Provincia-ente locale coincideva con le circoscrizioni di decentramento statale (amministrazione periferica dello Stato), o con circoscrizioni elettorali. Queste motivazioni oggi non esistono più (già la legge 142/1990 aveva espressamente sganciato la costituzione di nuove Province dalla istituzione di nuovi uffici periferici dello Stato; le circoscrizioni elettorali nazionali sono uninominali) e lo stesso progetto della Commissione D'Alema prevedeva di attribuire alla Regione il potere di delimitare o istituire Province. Una volta ottenuta la garanzia dell'esistenza (e delle funzioni) della Provincia, il territorio provinciale, così come quello dei Comuni, deve poter essere adeguato alla oggettiva e differenziata configurazione funzionale che ad essa viene data nelle diverse realtà regionali;

- la non chiara disciplina in materia di finanza locale. Anche in questo campo il precedente esclusivo potere statale di determinare l'ordinamento (e le funzioni) di Comuni e Province rendeva del tutto consequenziale che spettasse allo Stato disciplinare anche la finanza locale. Ora il potere statale si riduce alla individuazione delle funzioni fondamentali, attribuite in mo-

do uniforme a tutti i Comuni e le Province d'Italia. È solo in riferimento a questa soglia minima di funzioni che la legge statale può (dovrebbe) disciplinare in modo uniforme la finanza locale, in attuazione dei principi (tra i quali quello di totale copertura, comma 4) dell'art. 119. Spetta, invece, alla Regione disciplinare tutto il resto, adeguando le finanze dei Comuni e delle Province compresi nel proprio territorio all'effettivo (e differenziato) complesso di funzioni loro attribuite. Ciò comporta anche un potere normativo di istituzione di (ulteriori) tributi locali o di quote di partecipazione degli enti locali a tributi regionali. Così come va riconosciuto alla Regione un potere di perequazione interna alla Regione stessa, tra territori a diverso grado di sviluppo;

- l'assenza di strumenti di garanzia giurisdizionale degli enti locali nei confronti delle leggi regionali lesive delle loro competenze (e in generale della loro autonomia). In un sistema di effettivo riconoscimento alla Regione di poteri ordinamentali degli enti locali (funzioni, forme associative, finanza), la Costituzione dovrebbe provvedere adeguate forme di garanzia dell'autonomia di soggetti (Comuni, Province e Città metropolitane) di cui essa stessa garantisce l'esistenza e un numero minimo di funzioni e di risorse finanziarie. Si potrebbe, maliziosamente, affermare che nella cultura del costituente del 2001 c'è ancora l'idea che la garanzia dell'autonomia stia nella legge dello Stato (o nel potere statale di impugnare le leggi regionali ai sensi dell'art. 127 Cost.). A questo vuoto si potrebbe rimediare sia con un accesso diretto (sia pure "filtrato") degli enti locali alla Corte costituzionale, sia con la creazione di organi regionali di prima istanza, da istituirsi con previsione statutaria e legislativa.

Dai punti di persistente ambiguità e imprecisione della disciplina costituzionale si ricava la necessità di risolvere una volta per tutte l'assetto complessivo dei rapporti tra Regioni ed enti locali. Occorre, cioè, che entrambi comprendano che, già con le novità introdotte dal Titolo V, la prospettiva è quella di una progressiva "regionalizzazione" del governo locale. La gran parte degli interessi istituzionali e finanziari degli enti lo-

cali si giocheranno a livello regionale. Regione ed enti locali sono, cioè, “condannati” a collaborare, superando decenni di separazione e di competizione (a tutto vantaggio del centralismo).

2. *Quesito n. 2*

La Legge 5 giugno 2003, n. 131 non risolve i nodi segnalati. Al contrario, essa segnala in modo evidente i limiti di un esercizio di poteri statali completamente affidato agli apparati ministeriali con una modesta e subordinata partecipazione di Regioni ed enti locali.

La legge La Loggia è la plastica rappresentazione dei limiti di un intervento pur necessario, dello Stato in assenza di un adeguato sistema di raccordi paritari tra Stato e Regioni, in particolare in assenza della Camera delle Regioni. Si continua, al contrario, ad utilizzare sedi e strumenti di raccordo, come le diverse conferenze (Stato-Regioni, Stato-autonomie locali, unificata) che, se hanno accresciuto il tasso di negoziazione di molti provvedimenti statali, non hanno modificato la posizione, sostanzialmente subordinata, della partecipazione di Regioni ed enti locali.

La legge, infatti, delega al Governo l'esercizio di competenze legislative di grandissima rilevanza per dare una piena attuazione al nuovo Titolo V: si va dalla individuazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente alla individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali; dalla interpretazione della riserva regolamentare degli enti locali all'attuazione dell'art. 117, quinto comma, sulla partecipazione delle Regioni alle attività comunitarie e internazionali; dall'attuazione dell'art. 118 Cost. sulle funzioni amministrative all'attuazione dell'art. 120 Cost. sull'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato.

Nell'impossibilità di valutare analiticamente tutti i contenuti della legge “La Loggia” ci si può limitare a sottolineare i casi di maggiore distanza tra le soluzioni adottate e la piena e corretta

attuazione del Titolo V.

2.1. Un eccessivo ricorso alla delega

Prima di tutto, il ricorso così ampio alla delega legislativa al Governo, per di più accompagnata da blandi e generici principi e criteri direttivi. Ancora una volta nella storia del regionalismo italiano, il destino del decentramento viene posto nella mani proprio di quegli apparati ministeriali che hanno l'opposto interesse al massimo ridimensionamento del trasferimento di funzioni: è avvenuto nel 1972 (primi decreti), nel 1977 (d.P.R. 616), nel 1998 (d.lgs. 112), sempre con l'esito della sterilizzazione della portata innovativa della legge di delega. È da sollevare più di un dubbio sulla legittimità costituzionale di un così ampio ricorso alla delega, come al solito giustificato dall'ampiezza del compito e delle difficoltà, anche tecniche, da superare.

Veniamo ora ad altre, sia pur schematiche, osservazioni.

2.2. Sull'individuazione dei principi fondamentali

La legge 131 da un lato, correttamente (ma non avrebbe potuto fare in altro modo vista la chiarezza delle disposizioni costituzionali), riconosce alle Regioni il potere di legiferare desumendo i principi dalle leggi statali vigenti (qualora non siano stati espressamente determinati dallo Stato), dall'altro delega al Governo la individuazione organica di tali principi, anche se a fini "meramente ricognitivi".

La tecnica adottata si presta a molte critiche. In primo luogo, come si deve intendere la disposizione che considera vincolanti i "principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato"? Si fa riferimento alla pluriennale esperienza di moltissime leggi statali che hanno considerato come principi anche disposizioni di dettaglio, ovvero, come sarebbe preferibile, ad una nuova determinazione dei principi, con la possibilità per la legislazione regionale di desumere i principi, distinguendo tra vere disposizioni di principio e disposizioni di dettaglio?

Ancora. L'operazione, presentata come transitoria ("in sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e della Regione fino all'entrata in vigore [...]"), rischia di segnare per un lungo periodo il riparto tra legge statale di principio e legislazione regionale. Se il precedente dubbio è sciolto in senso restrittivo, le Regioni preferiranno attendere la individuazione, espressa, dei nuovi principi, invece di avventurarsi in una valutazione, soggettiva ed opinabile, sulla distinzione tra disposizioni statali di principio e non.

Come interpretare, poi, il prossimo esercizio, entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, del potere statale di redazione di testi unici sia pure "meramente compilativi"? Al di là del rischio di eccesso di delega (con una amplissima latitudine dei principi fondamentali) o della redazione di testi unici, l'effetto certo (e confermato dalla prassi) è la paralisi dell'iniziativa legislativa regionale nelle materie concorrenti, paralisi che toccherà anche il potere, nelle stesse materie, di distribuire le funzioni amministrative in modo diverso dall'attuale.

Ancora una volta l'intero sistema istituzionale, pur in presenza di norme che consentirebbero l'iniziativa delle Regioni nel rivendicare ad esercitare nel concreto i poteri loro riconosciuti, sembra guardare al centro, allo Stato perché non solo "guidi" il processo, ma dia esso stesso il via. E da ritenere che tutto dipenda dall'assoluta centralità dello Stato nella distribuzione delle risorse. In mancanza di un diverso sistema di federalismo fiscale, che attribuisca alle Regioni le risorse necessarie ad esercitare effettivamente i nuovi poteri, assegnandole ai diversi livelli di governo in rapporto alla distribuzione delle funzioni, tutto sta fermo. Non solo nelle materie di legislazione regionale concorrente, ma anche in quelle di legislazione residuale/esclusiva.

2.3. Sulla individuazione delle funzioni degli enti locali

Nel nuovo riparto di poteri di disciplina dell'ordinamento degli enti locali tra Stato e Regioni, con il primo titolare solo di tre sub-materie ad "alta uniformità", la individuazione delle

funzioni fondamentali è sicuramente operazione urgente e chiarificatrice. Si pensi agli effetti sul dispiegarsi dell'attività di attribuzione di ulteriori funzioni spettante allo Stato e alle Regioni nelle materie di rispettiva competenza. Si pensi, soprattutto, agli effetti sul sistema di federalismo fiscale in termini di corrispondenza tra risorse e funzioni fondamentali che spetta allo Stato garantire.

Ma, ancora una volta, l'assenza della Camera delle Regioni e l'affidamento del compito con delega al Governo, cioè al ministero tradizionalmente competente in materia di ordinamento degli enti locali, rischiano di alimentare nuove occasioni di scontro con le Regioni legittimamente preoccupate che, nel saldarsi di consolidati rapporti tra Ministero dell'Interno e associazioni nazionali degli enti locali, si finisca per giungere a quella dilatata e ipertrofica determinazione di funzioni amministrative che riduca fortemente, se non annulli, il potere regionale di adeguamento e differenziazione della distribuzione delle funzioni amministrative tra Comuni, Province e le stesse Regioni. Con scarse possibilità di "rimontare", cioè di rimettere seriamente in discussione, gli schemi di decreti legislativi predisposti in sede di Conferenza unificata.

2.4. Sulla "riserva" di potere regolamentare a favore degli enti locali

La legge 131 (art. 4) non distingue tra disciplina dell'organizzazione e disciplina dello svolgimento delle funzioni (come si è prima ipotizzato), ma segue una strada diversa e irta di contraddizioni.

In primo luogo vi è un riferimento al ruolo dello Statuto nella determinazione del principio di organizzazione e funzionamento dell'ente locale, in armonia con la Costituzione e con i "principi generali in materia di organizzazione pubblica", per i quali, poi, non vi è più una riserva di legislazione statale. Lo Stato infatti, può (art. 117, secondo comma, lett. g) disciplinare solo l'"ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", senza alcuna previsione

in materia di principi generali.

In secondo luogo la legge, con riferimento alla potestà regolamentare, parla espressamente di “riserva” regolamentare con riferimento sia all’organizzazione che allo svolgimento (e alla gestione) delle funzioni, anche se adotta una articolare tecnica di definizione: la previsione di un potere della legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze, di assicurare “requisiti minimi di uniformità”.

La scelta effettuata si presta a considerazioni di legittimità e di merito. Sotto il primo profilo si può dubitare del vincolo posto da una legge ordinaria sui contenuti di future leggi ordinarie, sia statali che regionali. Sotto il profilo del merito la nozione di “requisiti minimi di uniformità” appare poco chiara e difficilmente applicabile. Forse un qualche significato essa può assumere in materia di organizzazione, come limite ad un’eccessiva differenziazione di soluzioni e modelli organizzativi adottati dagli enti locali di una stessa Regione, dal momento che essi saranno sempre più obbligati a cooperare tra loro, anche nella forma di costituzione di uffici comuni.

Meno comprensibile la formula in materia di disciplina dello svolgimento delle funzioni. Qui la legge (statale o regionale) non ha lo scopo di creare uniformità (di organizzazione), ma di fissare finalità, obiettivi, garanzia di interessi e tutela di diritti, per i quali scopi non ha senso parlare di un contenuto minimo, ma semmai di un contenuto essenziale, lasciando più ampia autonomia agli enti locali nella scelta delle soluzioni organizzative.

3. *Quesito n. 3*

La domanda tocca un nodo di fondo, che differenzia il nostro federalismo “per decentramento” dal federalismo “per unificazione”. In quest’ultimo è un numero ristretto di poteri esercitati dai componenti la federazione che viene attribuito (con procedure consensuali e con norme costituzionali) alla competenza della federazione medesima.

Nel processo di decentramento del nuovo Titolo V vi è, invece, l'idea che decentramento ed autonomia non siano obbligatori e uniformi, ma facoltativi e differenziabili. Una Regione può, ad esempio, decidere di non rivendicare i nuovi poteri semplicemente non esercitando le proprie competenze legislative (concorrenti o esclusive), di disciplina sostanziale della materia, ma anche di distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo. In questi casi disciplina della materia e distribuzione delle funzioni sarebbero lasciati, con riferimento alle Regioni "inerti", allo Stato.

Ciò dipende anche dalla scelta di non lasciare vuoti legislativi, come si verificherebbe nel caso in cui si interpretasse in modo restrittivo e separato la nuova ripartizione delle competenze. Ove, cioè, si ritenesse che lo Stato ha perso definitivamente, con l'entrata in vigore della riforma della Costituzione, la competenza legislativa nelle materie non comprese nella elencazione di cui ai commi secondo e terzo dell'art 117.

Forse, se si intendeva giungere ad un sistema omogeneo di ripartizione delle competenze (*café para todos*, secondo l'esperienza spagnola) meglio sarebbe stato fissare un termine per realizzare un ordinato trasferimento di risorse in rapporto all'avvenuto trasferimento di competenze, decorso il quale comunque la disciplina statale di materia di competenza regionale avrebbe perso la sua efficacia.

Resta il fatto, incontrovertibile, che in realtà l'iniziativa per la rivendicazione dei poteri è totalmente nelle mani delle Regioni e che il trasferimento di risorse si pone logicamente a valle e non a monte dell'esercizio effettivo delle competenze legislative regionali. Ma, e qui il serpente si morde la coda, l'iniziativa regionale appare bloccata dalla mancanza di risorse, finanziarie e umane (le risorse a disposizione sono insufficienti anche per lo svolgimento delle funzioni oggi attribuite a Regioni e enti locali).

Di qui la centralità delle scelte in materia di federalismo fiscale che andrebbero calibrate in rapporto ad un uso potenzialmente pieno che le Regioni facessero delle proprie competenze legislative. Ma, ancora, una scelta così importante sarà compiuta

ta in un contesto largamente insufficiente di relazioni intergovernative: senza la Camera delle Regioni, con Regioni ed enti locali inseriti in posizione subordinata nelle attuali sedi e strumenti di raccordo.

4. *Quesito n.4*

Sul punto potrei limitarmi a fare mia la posizione espressa da Nico Falcon di recente (*Diritto Pubblico*, 2003, n. 3). Così come definito tecnicamente, per il tenore testuale delle disposizioni e per la loro collocazione all'interno del Titolo V, l'eventuale introduzione di un nuovo quarto comma nell'art. 117 Cost. non modifica sostanzialmente il nuovo assetto costituzionale. In poche materie, anzi sub-materie, il previsto passaggio da una competenza concorrente a una competenza esclusiva avverrebbe in presenza di mantenuti poteri statali di garanzia di interessi unitari: livelli essenziali di prestazione (per assistenza, istruzione e polizia locale); norme generali sull'istruzione; ordine pubblico (per la polizia locale).

Certo, di fronte ad una innovazione che sembra avere un valore più enfatico e propagandistico che giuridicamente apprezzabile, restano i dubbi, di natura politica, relativi all'uso effettivo, potenzialmente illegittimo, che alcune Regioni potrebbero fare dei maggiori poteri legislativi in queste materie con la conseguente forte pressione che in tal modo verrebbe esercitata sugli organi competenti a porre rimedio: Governo, Parlamento e Corte costituzionale.

5. *Quesito n. 5*

Il disegno di legge costituzionale, del quale sarebbe opportuno valutare l'effettiva attualità (vuole effettivamente la maggioranza spingere con decisione per la sua approvazione? Nel frattempo la devoluzione va avanti...), è tutto centrato sulla eliminazione della categoria delle competenze legislative con-

correnti, ma non tocca nessuno dei nodi che ho indicato in risposta al primo quesito (Camera delle Regioni, leale collaborazione, assemblea della Repubblica, poteri ordinamentali sul governo locale).

Si tratta di un intervento tutto circoscritto al solo Titolo V, evitando di entrare in territori evidentemente considerati rischiosi o sui quali la spinta “federale” della maggioranza potrebbe trovare, al suo interno, molte resistenze.

È un aspetto che andrebbe forse maggiormente sottolineato. L’attuale maggioranza ha contestato la riforma del centrosinistra perché troppo timida e si è sottratta alla sua approvazione con il pretesto che essa, una volta maggioranza, avrebbe fatto una riforma più avanzata ed organica.

Pur nei limiti dell’attuale Titolo V le innovazioni introdotte non sono affatto marginali o secondarie. Dati i limiti posti per le risposte mi concentro sui due punti chiave, con una chiosa finale.

5.1. La scomparsa della competenza legislativa concorrente

La pretesa di ricondurre il criterio di ripartizione delle competenze legislative a due soli elenchi di materie entrambe di competenza esclusiva, rispettivamente dello Stato e delle Regioni, non ha fondamento ed è pericolosa. In tutti i sistemi fortemente decentrati esistono zone di concorrenza, materie di incerta attribuzione.

La motivazione adottata, la crescita del contenzioso tra Stato e Regioni, poi, non ha fondamento (si vedano le considerazioni di Luciano Vandelli sul punto).

D’altra parte il superamento della categoria intermedia a favore di una più chiara ripartizione bipartita è più apparente che reale, come si ricava dal moltiplicarsi, nelle materie di competenza esclusiva statale, di “norme generali” (salute, tutela del paesaggio, ecc.; istruzione, formazione e ricerca; armonizzazione dei bilanci pubblici). Se le norme generali corrispondono ai vecchi principi fondamentali avremmo di fatto delle materie concorrenti (nel senso di ripartite). Se esprimessero qualcosa di

più, il potere dello Stato di stabilire unilateralmente le norme (generali) da rispettare, avremmo una situazione pur sempre di concorrenza/concorso delle due competenze legislative magari più vicine al modello tedesco di concorrenza.

In realtà il problema della categoria delle competenze concorrenti sta in due rilevanti limiti della riforma 2001: la impropria collocazione di alcune materie nei due elenchi e la rigidità del criterio di ripartizione principio/dettaglio.

Sotto il primo aspetto, le scelte concrete, di merito, effettuate nella collocazione creano problemi interpretativi ed attuativi, soprattutto nei casi in cui nelle materie esistono interessi unitari che non possono essere curati solo con la individuazione di principi fondamentali, cioè di limiti all'esercizio di un potere spettante alle Regioni, ma con vere e proprie funzioni amministrative nazionali (con i relativi apparati).

Sotto il secondo aspetto la concorrenza per ripartizione rigida fra norme di principio e norme di dettaglio (o sviluppo) non funziona. Meglio, allora, il sistema tedesco nel quale è il Bund a decidere fino a che punto è necessario spingere la legislazione federale per la cura di interessi unitari, lasciando il resto ai Länder.

Ma nell'ordinamento tedesco (e qui è la chiosa) vi sono due importanti bilanciamenti al potere federale: in primo luogo, ancora, l'intervento necessario del Bundesrat nella procedura legislativa; in secondo luogo, la riserva di competenza amministrativa di attuazione a favore dei Länder. Ciò fa sì che le materie concorrenti siano quelle nelle quali è pacifico l'esercizio decentrato dei compiti amministrativi mentre la legislazione federale cura unitari soprattutto con la fissazione di obiettivi e risultati uniformi.

5.2. *La rinascita dell'interesse nazionale*

Nel disegno di legge costituzionale del Governo l'elencazione delle materie di competenza legislativa regionale esclusiva (era necessaria? Non crea problemi di delimitazione, soprattutto quando si usa il criterio della dimensione dell'in-

teresse (“in ambito regionale”?) che, in ogni caso, avrebbe l’effetto di ampliare in modo rilevante la competenza della Regione (molte materie prima concorrenti diventano esclusive, con nuovi problemi di collocazione), è controbilanciato dalla reintroduzione del limite dell’“interesse nazionale”. Ritengo questa soluzione una autentica iattura. Sia sufficiente rinviare alla relazione di Giuseppe Caia (Annuario 2002 dell’AIPDA) per ricordare l’uso nefasto che di questa nozione indeterminata ha fatto lo Stato, con il sostanziale avallo della Corte costituzionale. Così come è scritto, il principio dell’interesse nazionale potrebbe giustificare sia una legislazione nazionale di tipo trasversale di predeterminazione di tratti, elementi, funzioni (e apparati) destinata ad incidere, praticamente senza limiti, in tutte le materie di legislazione regionale esclusiva (che verrebbe così a perdere di significato), sia un generalizzato ricorso dello Stato alla Corte costituzionale contro leggi regionali lesive del principio, con le conseguenze che ben conosciamo.

Una possibile limitazione degli effetti espansivi del principio si potrebbe avere se si riconoscesse allo Stato solo il potere di fissare, in via espressa e preventiva, disposizioni volte ad assicurare il rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria o la tutela dell’unità giuridica ed economica. Ma, ancora una volta, l’intero discorso sul principio dell’interesse nazionale (eliminarlo o circoscriverlo) avrebbe ben altro significato in un diverso contesto di rapporti intergovernativi. Si pensi solo al necessario intervento della Camera delle Regioni nella disciplina del principio e dei casi di sua applicazione effettiva.

6. *Quesito n. 6*

Dati i limiti di questo scritto, mi limiterò ad alcune indicazioni sintetiche, la cui motivazione sta in quanto detto fin qui.

È necessaria, però, una premessa: nessuna modifica è ipotizzabile se non si pone mano, subito, ad una procedura di forte partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali

che incidono, più o meno fortemente, sull'esercizio delle loro competenze.

La via maestra è, inutile ripeterlo, la Camera delle Regioni. In presenza di una seconda Camera rappresentativa delle Regioni sarebbe sufficiente indicare in Costituzione i casi in cui la riserva di legge statale deve essere esercitata mediante legge bicamerale.

In assenza di una Camera delle Regioni è comunque necessaria una soluzione più forte di quella, finora non attuata, dell'integrazione della commissione bicamerale.

Senza pretesa di completezza e in modo schematico indicherei almeno due soluzioni:

- trasformare le intese nella Conferenza Stato-Regioni in intese "forti", nel senso che, per superare il consenso raggiunto in quella sede su progetti di legge statale, sarebbe necessaria la maggioranza assoluta in entrambe le Camere;

- introdurre nell'ordinamento costituzionale gli accordi normativi tra Stato e Regioni, dando, sempre in un numero ristretto di casi predeterminati dalla stessa Costituzione, valore di legge agli accordi conclusi con l'intervento di almeno due terzi delle Regioni (in termini di numero e di popolazione rappresentata).

Queste premesse mi consentono di riferirmi genericamente, nel formulare alcune ipotesi tecniche, ad una "legge della Repubblica" in tutti i casi in cui sia necessario adottare particolari procedure di consenso.

6.1. *Mantenere le competenze legislative concorrenti, ricollocando le materie nelle tre categorie*

La categoria della competenza concorrente è utile, anche se l'attuale definizione è troppo rigida. Meglio la concorrenza alla tedesca, con l'adozione dei necessari bilanciamenti: la legge statale è approvata con "legge della Repubblica"; nelle materie concorrenti l'amministrazione è regionale/locale, non statale.

Una volta ridefinita con chiarezza la categoria della materie concorrenti e chiarite le sue conseguenze, è comunque necessaria una attenta revisione degli elenchi per ricollocare le materie

(magari cambiandone la denominazione) tra le tre categorie, in ogni direzione: da esclusiva statale a concorrente e viceversa da concorrente a esclusiva regionale e viceversa.

6.2. *Rivedere i rapporti tra legge e potestà regolamentare locali*

Occorre, come si è detto, distinguere più nettamente tra disciplina dell'organizzazione e disciplina dello svolgimento delle funzioni.

Per la prima si potrebbe parlare di vera e propria "riserva" con il solo limite del rispetto dei principi generali dell'attività e dell'organizzazione amministrativa da individuare con "legge della Repubblica".

Per la seconda si potrebbe riconoscere a Comuni, Province e Città metropolitane una potestà regolamentare di sviluppo della legislazione statale e regionale.

6.3. *Rivedere l'art. 118*

L'art. 118 è stato oggetto di diffuse valutazioni critiche per le sue numerose imprecisioni.

Mi limito qui a suggerire due correzioni maggiori:

- richiamare anche i principi di unicità e responsabilità quali principi-guida nell'opera di distribuzione delle funzioni amministrative;

- esplicitare un modello di amministrazione duale, almeno per le materie di legislazione concorrente. Ciò potrebbe essere fatto espressamente escludendo ogni riserva di funzioni amministrative in capo allo Stato in materia diversa da quelle di legislazione esclusiva.

6.4. *Riscrivere l'art. 120. Dal potere sostitutivo alla disciplina generale della leale collaborazione*

L'art. 120, riscritto, potrebbe disciplinare, anche se in modo sintetico, l'intera materia dei rapporti intergovernativi: principi

generali; sedi, strumenti e procedure di collaborazione; accordi, anche a contenuto normativo; poteri sostitutivi.

Proposta di nuovo art. 120: “Lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni ispirano i propri rapporti ai principi di leale collaborazione, reciproco rispetto, ricerca delle soluzioni per prevenire i conflitti, mutua assistenza e informazione.

Con legge della Repubblica e con legge regionale, secondo le rispettive competenze, sono disciplinate le sedi, gli strumenti e le procedure di collaborazione, che comprendono la costituzione di organi e amministrazioni comuni, nonché le procedure di coordinamento al fine di garantire la cura di interessi unitari dello Stato e della Regione nonché la cura di interessi comuni, nella salvaguardia dell'autonomia, delle competenze, legislative e amministrative, e della pari dignità istituzionale di ciascuno dei soggetti costitutivi della Repubblica.

Lo Stato e le Regioni possono concludere tra loro accordi, anche a contenuto normativo. Gli accordi hanno efficacia generale, per l'intero territorio nazionale, se conclusi con l'intervento dello Stato e dei due terzi delle Regioni e delle popolazioni rappresentate. Negli altri casi gli accordi acquistano efficacia generale con legge della Repubblica.

La legge della Repubblica disciplina, nella salvaguardia dei principi di cui ai commi precedenti, i presupposti e le procedure per l'esercizio da parte dello Stato di poteri di sostituzione o di sospensione dell'efficacia di atti nei confronti di organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni in caso di inerzia o di compimento di atti che contrastino gravemente con norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure costituiscano pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, per l'unità giuridica ed economica della Repubblica e in particolare per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

6.5. *Istituire organi regionali di garanzia dell'autonomia degli enti locali*

Si potrebbe pensare ad aggiungere in fondo all'art. 123, un comma così concepito: "Lo Statuto disciplina gli organi e le procedure di garanzia dell'autonomia di Comuni, Province e Città metropolitane nei confronti di leggi regionali lesive della loro posizione istituzionale e delle loro competenze, in contrasto con la Costituzione e con lo Statuto della Regione".

6.6. *Attribuire alle Regioni il potere in materia di mutamento di circoscrizioni e istituzione di nuove Province e Città metropolitane*

Si potrebbe sostituire il primo comma dell'art. 133 con il seguente: "Il mutamento delle circoscrizioni e l'istituzione di nuove Province e Città metropolitane nell'ambito di una Regione sono stabiliti con legge regionale, su iniziativa dei Comuni, sulla base di intesa fra la Regione e lo Stato, nelle forme disciplinate dalla legge della Repubblica".