

## **Federalismi virtuali e tiepide autonomie**

---

*di Marco Cammelli*

1. Nella inedita, anzi esotica, situazione in cui versano in Italia molte cose, va annoverato anche il sistema delle autonomie, sospeso tra:

- una riforma (il Titolo V Cost. vigente) da completare e soprattutto da attuare;

- una revisione costituzionale a metà percorso (già approvata in prima lettura da Camera e Senato, ma in attesa della seconda approvazione) di cui si stenta a definire l'esatto significato a cominciare dal titolo con cui è normalmente qualificata (*devolution*);

- una proposta (non del Governo, ma del ministro per gli affari regionali) che, in attesa di essere condivisa dagli altri ministri, il che non è scontato anche perché osteggiata proprio dal (competente) ministro per le riforme istituzionali, riscrive senza complessi l'intero Titolo V Cost. cancellando il testo attualmente vigente e rilanciando un sistema istituzionale seriamente centralizzato;

- un orientamento legislativo ed amministrativo "ordinario" fondato sulla costante riconduzione al centro di ogni decisione di qualche rilevanza.

Perciò, corrispondere all'invito della Direzione della Rivista e discutere non solo a che punto siamo ma come uscirne non è facile, perché virtuale non è solo la tavola rotonda e cioè il nostro modo di discutere, ma l'ordinamento delle autonomie vale a dire l'oggetto e il nostro tema.

Il che è comprensibile, perché mezzo Paese in un sistema davvero autonomistico non ci crede e (una parte del)l'altro mezzo non si sottrae dal fornirgli, generosamente, buone ragioni per mantenere tale opinione. E forse, benché giuristi, non faremmo male ad approfondirne il come e il perché.

Detto questo, mi limiterò a qualche sintetica osservazione

sullo stato dell'arte su tre punti (i nodi irrisolti del Titolo V, *devolution* e legge La Loggia) astenendomi dal formulare, per le ragioni sopra ricordate, qualunque ipotesi di soluzione, anche perché questo presupporrebbe avere un'opinione comune su quali siano i problemi e la loro genesi.

2. I nodi irrisolti del Titolo V sono di due tipi: quelli non riconosciuti come tali e quelli individuati ma rinviati ad una soluzione successiva. Naturalmente le due categorie possono di fatto ricongiungersi, specie se la soluzione rinviata non viene trovata o neppure cercata, ma in principio una differenza c'è anche perché il rinvio normalmente è accompagnato da qualche indicazione o criterio orientativo.

a) I problemi non riconosciuti, e cioè la prima categoria, possono essere tali perché nuovi (e dunque non riconosciuti in senso stretto) oppure per il fatto di essere stati evitati proprio perché ben noti, e per questo inaffrontabili senza un minima base di consenso.

Metterei tra i problemi nuovi, la questione di porre un argine alla iper-regolamentazione cui inevitabilmente porterà la sovrapposizione di livelli normativi e di governo senza chiare distinzioni di ruoli, ciò che a maggior ragione avrebbe dovuto portare a previsioni quali l'obbligatorietà negli Statuti regionali e locali di forme e procedure di valutazione preventiva dell'impatto di regolazione (AIR).

Una misura di evidente utilità e di altrettanta praticabilità, se si considera che qualcosa di simile è disposto negli Statuti degli enti locali, per i controlli interni, dalla legge 131/2003 (cd. La Loggia), all'art. 2.4, lettera e).

Aggiungerei i problemi posti dalla delocalizzazione e deterritorializzazione, dalla questione delle "molte cittadinanze" delle persone (tra lavoro, abitazione, tempo libero, ecc.) a quella delle molte reti di relazioni che legano tra loro le diverse aree territoriali e che M.R. Ferrarese, nelle "Istituzioni della globalizzazione", ha felicemente definito come "poligamia dei luoghi". Naturalmente non è ragionevole attendersi che un testo

costituzionale affronti problemi di tale complessità, ed ancora così magmatici; ma non è neppure ragionevole definire in modo organico un sistema costituzionale di istituzioni e autonomie locali basandone interamente le fondamenta sugli enti “territoriali” (appunto) e sul criterio della territorialità. Cioè, proprio sull’elemento che oggi pare messo, in sé e nelle sue profonde implicazioni, seriamente in discussione.

Concluderei l’elenco, esemplificativo ovviamente, con la soluzione dettata in ordine alle città metropolitane, che rappresenta un’ottima conferma di quanto appena si è detto, perché la completa equiparazione di queste ultime agli altri enti territoriali e al conseguente regime sembra tagliare di netto gli interrogativi, niente affatto marginali, di dove finisca il *government* e dove cominci la *governance*, e del se e quanto, in ogni caso, una funzione di governo necessiti per ciò stesso anche del relativo soggetto istituzionale a questa dedicato. A meno che non si ritenga, ma di questo non c’è traccia né nel Titolo V né nelle disposizioni dedicate alla materia dalla legge 131/2003, che una soluzione “funzionale” ai problemi delle aree metropolitane non sia impedita dalla costituzionalizzazione dell’ipotesi “strutturale”. Il che, tuttavia, è tutt’altro che pacifico e certo andrebbe adeguatamente discusso.

Detto questo, non c’è dubbio comunque che la categoria più numerosa è rappresentata dai problemi vecchi, in quanto tali ben noti e dunque non riconosciuti non per difficoltà nella identificazione, come i precedenti, ma per la difficoltà ad affrontarli e a risolverli. Si tratta di problemi “tradizionali” come il rapporto tra fonti normative e contenuti della autonomia locale, le relazioni centro/Regioni/enti locali, le autonomie funzionali, le cerniere centro-autonomie, su cui è già stato detto (e scritto) tutto e per i quali, dunque, non mancano tanto le soluzioni quanto semmai le pre-condizioni per porvi mano.

b) Una diversa categoria, come si è detto, è rappresentata dai problemi che sono stati affrontati, e almeno entro certi limiti per così dire “sbozzati”, rinviandone però la soluzione a leggi ordinarie successive. L’esempio paradigmatico è rappresentato dalla questione dell’autonomia finanziaria, che naturalmente è

centrale in tutto il discorso e che seppure le analisi più approfondite (v. A. Brancasi, in *Le Regioni* 1/2003) ci mostrino con margini non trascurabili di intervento diretto regionale, sulla cui plausibilità si dirà più avanti, è e resta largamente affidata nella sua definizione concreta a scelte e provvedimenti centrali. Che mancano per intero e che sembrano destinati a mancare ancora a lungo.

c) Questo ci porta all'ultimo gruppi dei nodi irrisolti, che non dipendono però dal Titolo V ma sono, per così dire, sopraggiunti successivamente. Vi si possono annoverare questioni riferibili all'indirizzo politico concretamente seguito, se non esplicitamente formulato, dal centro e dalle Regioni.

Per il primo, è sufficiente qualche accenno alla legislazione ordinaria più recente. Ora, in questa legislazione non solo non c'è traccia della profonda discontinuità istituzionale provocata dall'entrata in vigore del Titolo V (rilevata invece, e in modo crescente, dal Consiglio di Stato per quanto riguarda l'attività regolamentare del Governo e dalla Corte costituzionale), ma l'idea di sistema istituzionale e amministrativo che viene riproposta è ancora quella di un *unicum* che dal centro va alla periferia.

Le finanziarie per il 2002 e il 2003 offrono così l'immagine di un sistema amministrativo pubblico unificato nel taglio delle spese correnti, nell'affidamento alla CONSIP (agenzia specializzata per gli acquisti) dei propri contratti, nel blocco del *turn over* del personale (nel dicembre 2002 si giunge a proporre un condono, nazionale ovviamente, per imposte e tributi locali), andando dal blocco delle tariffe dei servizi pubblici locali all'intervento sugli asili nido o sulle fondazioni bancarie. Certo, le difficoltà della congiuntura economica e della finanza pubblica non sono il contesto ideale per praticare le virtù dell'autonomia: ma, a parte che non è pensabile che ad ogni (indubbiamente seria, in questo caso) difficoltà della finanza pubblica si rimetta in discussione il modello istituzionale prescelto e che dunque Regioni ed enti locali dovrebbero essere direttamente responsabilizzati (e con decisioni in tempi definiti) su questo versante, la verità è che l'opzione centralistica emer-

ge nettamente anche al di fuori di questo ambito, nell'azione e nei progetti del Ministero dei beni culturali e ambientali, nelle proposte Moratti di riforma della scuola, nella legge obbiettivo di Lunardi, nelle proposte sulle telecomunicazioni (v. Gasparri e vistoso incidente con Formigoni).

Come tutto ciò possa accadere, non si dice coerentemente ma anche solo contemporaneamente, al progetto di federalismo perseguito con la *devolution*, è difficile dire. Quello che è certo è che, come sempre avviene, se il centro si carica di tutto in nome dell'uniformità, è poi fatalmente costretto a darsi carico anche delle (insuperabili o non resistibili) particolarità, spesso anche minute, proprie od altrui: una rappresentazione completa ne è offerta dal collegato alla finanziaria 2002 (approvato un anno dopo, il 21 dicembre 2002) che vola alto solo nel titolo (disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione) e raccoglie invece nei suoi cinquantaquattro articoli un florilegio di micro-interventi degno di considerazione.

Così, in luogo di un sistema autonomistico e policentrico, finisce per emergere un insieme di istituzioni e apparati forzatamente e innaturalmente omologato che non frena (come si è appena visto) le particolarità, che rischia seriamente di destabilizzare ogni ipotesi di assunzione di responsabilità organizzativa e gestionale, e che risulta semmai disposto a conoscere un'unica, e diversa, articolazione: quella tra sistema "ordinario", sottoposto a limiti sempre più stringenti, e sistema "speciale", ovviamente centrale e ad accentuata libertà di regole e modalità organizzative in ragione della rilevanza degli obbiettivi affidatigli.

Gli esempi sono numerosi e inequivocabili: da quello più rilevante, come le deroghe (alla disciplina ordinaria sui lavori pubblici, alle previsioni degli strumenti urbanistici) per i progetti strategici delle grandi infrastrutture (legge Lunardi), a quello più recente del decreto legge 282 del 24 dicembre 2002 che, modificando la finanziaria 2003 appena approvata, generalizza la trattativa privata proprio su un'area a rischio come la vendita degli immobili dello Stato (anche in blocco, precisa l'art. 7), mentre la gara è ormai sempre richiesta anche per

l'acquisto di servizi e forniture di modestissima entità (oltre i 50.000 €, art. 24, c. 1 della finanziaria).

In breve, un *unicum*, per un verso, e un doppio regime, per l'altro, di cui molto si può dire salvo che possano essere in qualche modo ricondotti al sistema di amministrazione delineato dal nuovo Titolo V Cost. o presupposto dalla *devolution*.

Il secondo gruppo di nodi sopraggiunti scaturisce dal monumentale silenzio delle Regioni sul versante della revisione dei rispettivi Statuti. Come possa essere avvenuto che l'intera classe politica regionale si sia bloccata sulle sabbie (certamente) mobili del sistema elettorale proporzionale o maggioritario e della (conseguente) forma di governo regionale senza avvedersi dell'enorme spazio a disposizione per il possibile (e, in qualche misura, anche diversificato) completamento del disegno del Titolo V, là dove appunto il legislatore costituzionale era arretrato di fronte ai problemi noti o non aveva identificato quelli inediti, è cosa che è difficile a spiegarsi.

Ma qui ci si limiterà a prender atto che ciò è avvenuto, dal Nord al Sud, nelle aree avanzate e in quelle più arretrate, con le maggioranze di centro-destra e con quelle di centro-sinistra. In breve, una sorta di generalizzata, anzi plebiscitaria *renonce* che impone, temo, una inoppugnabile conclusione, e cioè che in ordine ai nodi irrisolti del governo locale quali consegnatici dalle riforme degli anni '90 e dal Titolo V Cost., le Regioni si sono collocate sul lato dei problemi e non su quello delle loro soluzioni.

**3. La *devolution*.** Quanto al quesito se il d.d.l. costituzionale Bossi sulla *devolution* costituisca o meno un significativo mutamento del quadro costituzionale definito dalla riforma del 2001, la risposta (come ho cercato di motivare più ampiamente altrove: v. Mulino, 1/2003) è duplice. Per un verso può dirsi che l'innovazione, in sé considerata, si aggiunge all'opzione autonomistica precedente estendendone (nelle materie interessate) l'ampiezza e garantendone la messa in opera (unilateralità dell'attivazione) indipendentemente dal consenso, tradizional-

mente assai tiepido, del centro parlamentare e governativo del momento, attualmente richiesto dalla procedura delineata dall'attuale art. 116, c. 3, Cost. A fronte dell'entità delle innovazioni operate ed operabili con il titolo V, dunque, si tratta di una innovazione da segnalare in gran parte più per le peculiarità procedurali che per l'entità della effettiva posta in gioco.

La valutazione cambia e si fa decisamente negativa, e questa è la risposta al secondo quesito, se dall'innovazione per sé considerata si passa (come si deve) al suo significato più ampio, al modello di relazioni centro-autonomie immaginato, alle implicazioni più generali sul terreno istituzionale e politico. Ma anche in questo caso con l'avvertenza di distinguere il piano delle politiche oggettivamente poste in essere dalla soggettività dei diversi attori e delle rispettive intenzioni.

Per il primo aspetto può solo dirsi che il panorama è assai confuso e che ciò che emerge è straordinariamente contraddittorio.

Se si pensa alla legislazione ordinaria degli ultimi due anni appena richiamata poco fa, infatti, il minimo che si può dire è che tra inosservanza delle nuove disposizioni vigenti del Titolo V Cost. per forza inerziale del Parlamento, interpretazioni largamente riduttive offerte dal d.d.l. La Loggia (v. *infra*), vistosa ricentralizzazione di regole e politiche in ragione della necessità di far fronte al rallentamento dell'economia e alle esigenze della finanza pubblica, nonché logiche del tutto opposte a quelle pro-autonomie espresse negli interventi di settore relativi ad ambiti considerati strategici per lo sviluppo, il minimo che si può concludere è che grande è la confusione sotto il cielo.

Con una precisazione: che le logiche espresse sono molte, tra loro poco coerenti, e comunque ben poco riferibili ai principi che Titolo V e *devolution* intendono perseguire.

A tutto ciò si aggiunga l'enorme incertezza, che pesa nella vita quotidiana delle istituzioni, su questioni essenziali come l'esatta ripartizione delle competenze, l'interpretazione da assegnare alle clausole generali di riserva allo Stato (ordinamento civile, tutela della concorrenza, ad esempio), l'estensione della potestà di autorganizzazione, degli Statuti, dei rapporti tra Re-

gioni ed enti locali al punto che oggi, ma si tratta soltanto di un esempio tra tanti, non è possibile risolvere con sicurezza neppure la questione, non banale si converrà, se sopravviva alla regionalizzazione (e in che misura) il vigente regime in materia di pubblico impiego, di contrattazione collettiva, e altro.

In breve, un panorama sconcertante nel quale l'unica cosa chiara per davvero è che il rischio di frammentazione del sistema è elevato ed ancor più lo sarà se non vi si pone con urgenza rimedio, vale a dire se non si giungerà quanto prima ad identificare un nucleo base di principi, di scelte, di strumenti il più possibile condivisi da considerare acquisiti e, nel medio periodo almeno, irreversibili. In termini sistematici il problema vero, almeno per chi condivide la scelta autonomistica, non è tanto quello di fare (un ulteriore) passo avanti ma di mettere ordine, e consolidare, quello che abbiamo alle spalle.

In mancanza, la turbolenza è destinata ad aumentare perché alle dinamiche appena ricordate si aggiungeranno gli effetti delle ormai prossime pronunce della Corte costituzionale, cui certo non può chiedersi di sciogliere compiutamente la matassa, e quelli delle iniziative assunte a ritmo crescente ma in ordine sparso dalle Regioni (che stanno intervenendo per conto proprio su materie delicate come il regime dei lavori pubblici o quello dei servizi pubblici locali) e dagli enti locali che già, in varie parti d'Italia, hanno cominciato a modificare discipline regolamentari in settori delicati e rilevanti. Il tutto mentre al contrario la riformulazione degli Statuti regionali (questa sì urgente per l'ampiezza delle scelte loro assegnate) è da tre anni ancora completamente ferma.

Detto questo, se dai fatti, e dagli interventi (realizzati o omissi) passiamo invece alle strategie e agli obiettivi perseguiti dai vari attori, non si può fare a meno notare che lo scenario si complica e sottolineare più di una contraddittorietà nelle scelte compiute in materia dal centro-sinistra e dal polo.

Il disegno perseguito dal centro-sinistra è stato complessivamente chiaro fino alla fine degli anni '90. Pur con gli inevitabili compromessi e qualche (anche vistosa) incertezza o lacuna, infatti, il riordino del sistema istituzionale e amministrativo



varato con la legge 59/97 ha mirato alla modernizzazione delle istituzioni e dei loro apparati agendo simultaneamente sulla leva del decentramento (alle Regioni e agli enti locali), del riordino dell'amministrazione statale (centrale e periferica), del ridimensionamento strutturale (privatizzazioni) e funzionale (semplificazione) dell'intera azione pubblica e dunque dei relativi costi, diretti o indotti. Naturalmente si può discutere, come è giusto, sugli obiettivi, sugli strumenti e soprattutto sull'effettività e consistenza dei risultati raggiunti nei vari settori ma è difficile negare che si sia trattato di un disegno organico (avviato, tra l'altro, all'inizio del decennio dai Governi Amato-Ciampi) perseguito con innegabile continuità e tenacia e che abbia di norma potuto contare sul consenso, o almeno sulla non opposizione, della minoranza di allora.

Il discorso della *devolution* e delle sue implicazioni appare invece per altri aspetti molto diverso da queste direttrici e dal loro largo recepimento nel nuovo Titolo V.

Cominciamo dalle competenze concorrenti, che si vogliono superare. È vero, infatti, che l'individuazione dei principi fondamentali è risultata tanto difficoltosa e incerta da essere poco praticata dal Parlamento, poco condivisa dalle Regioni, problematica per la stessa Corte costituzionale che di fatto ne è risultata, in sede di contenzioso, garante.

Il problema, oltretutto, non è solo quello di separare in una disciplina legislativa il principio dalla sua attuazione, il che già non è facile, ma di riconoscerne il carattere di "fondamentalità", cioè la natura fondante e sistemica rispetto al contingente indirizzo politico, e di seguirne l'evoluzione nello spazio (interdipendenza tra principi contestualmente vigenti in settori diversi ma tra loro connessi) e nel tempo (discipline successive). Il che è così complesso che la migliore dottrina costituzionalistica sostiene che la loro individuazione *a priori* è "sostanzialmente impossibile".

Detto questo, è però altrettanto evidente che criticare una soluzione impone l'onere di proporre un'altra, e di non limitarsi a rimuovere il problema, che in sostanza è quello di come temperare l'autonomia (anche più ampia) con il suo presuppo-

sto concettuale e politico: l'unità del sistema. Valori, l'uno e l'altro, accettati ormai anche dalla Lega, che di secessione non fa più parola, e che comunque sono sanciti nei principi fondamentali e inderogabili della Costituzione (art. 5).

Ebbene, la via di uscita esiste ed è quella di affidare le scelte di sistema ad una procedura basta sulla necessaria e paritaria cooperazione della rappresentanza politica nazionale e di quella dei governi regionali e locali: in breve, e dando finalmente un senso al nostro bicameralismo, a leggi approvate dalla Camera dei deputati e da un Senato trasformato in Camera delle autonomie. Ma la proposta di *devolution* nulla dice in proposito, se non preannunciare che in altre, e successive, proposte di revisione costituzionale il punto verrà affrontato, il che significa che malgrado la ben maggiore forza numerica disponibile anche il Polo, non diversamente da quanto successe due anni fa al centro-sinistra, non si sente ancora sicuro di superare le fortissime resistenze dei più diretti interessati, i senatori. Il che non toglie che il problema denunciato resti senza alcuna soluzione.

Considerazioni non dissimili valgono anche in ordine alla "attivazione" unilaterale delle competenze. È innegabile che vi sia l'esigenza di procedere in tempi diversi alla messa a regime di un compiuto sistema a forte autonomia regionale (si qualifichi ciò federalismo o meno, poco importa), e che tale gradualismo, e il connesso corollario della differenziazione, sia di per sé più idoneo a correlare decentramento di funzioni e reale possibilità di esercitarle. Ed è altrettanto certo, malgrado numerose opinioni in senso contrario espresse da esponenti del centro-sinistra, che la soluzione attualmente disponibile (iniziativa regionale verificata con gli enti locali, intesa Regione/Governo, approvazione a maggioranza assoluta di Camera e Senato) non risolve il problema perché lascia per intero in mano al centro, anzi più esattamente all'esecutivo (senza la cui intesa non è neppure possibile giungere alla verifica del voto parlamentare), il procedimento e il suo esito.

Ma, ancora una volta, non si può rimuovere insieme la soluzione (che non piace) e il problema (che invece resta per intero). La soluzione unilaterale è infatti poco convincente da molti

punti di vista: perché si tratta pur sempre del trasferimento di una quota di potere legislativo riservato alla titolarità del Parlamento ed è dunque insostenibile, al di là di ogni altro aspetto, che quest'ultimo possa rimanerne privo senza neppure esprimere il proprio consenso; perché un sistema duale come quello immaginato è ormai recessivo in tutte le esperienze federali o autonomistiche note che stanno correggendo il proprio assetto originario proprio con forti additivi di cooperazione; perché se di separazione davvero si tratta allora, in modo analogo a quanto avviene per le variazioni territoriali, va consultato non solo chi propone l'innovazione ma anche chi è destinato a subirne le conseguenze (e non è detto che in simile condizione versi solo il centro: potrebbe trattarsi di Regioni confinanti o altro); perché, specie in settori come quelli in esame, vi sono elementi se non indivisibili certo tra loro strettamente integrati (v. quote di risorse finanziarie su fondi nazionali; v. codecisioni con altre amministrazioni statali per competenze che restano al centro; v. aree funzionali in condominio: nella sanità, ad esempio, la disciplina legislativa degli uffici sanitari di frontiera, la sanità militare, quella erogata dalle università, ecc.). Perché, in breve, la differenziazione che positivamente si persegue verrebbe posta a rischio dalla mancanza di un interlocutore necessario per tutte le ragioni dette e per il buon motivo che il passaggio di queste competenze non aprirà la strada soltanto ad un regionalismo differenziato ma anche ad un centro modificato. E guai se non lo facesse: si finirebbe per ripercorrere la tradizionale strada delle duplicazioni (prima), fatalmente seguita dal recupero di competenze (poi).

In definitiva: se si vuole garantire la differenziazione è necessario agire contestualmente sul centro e sul sistema regionale, il che per definizione non è possibile praticando l'unilateralità ma semmai l'opportuna, magari resa doverosa (intervento anche qui della Camera delle Regioni?), cooperazione.

Fin qui i punti principali del progetto e dei problemi che solleva. Ma, pur senza fermarsi ad esaminarli, è necessario segnalarne altri.

La seria difficoltà a comprendere se gli ambiti funzionali a cui il testo si riferisce siano nuove materie o nuovi significati assegnati a materie tradizionali, come il caso della polizia locale che nella tradizione amministrativa italiana e nel testo vigente della Costituzione è nettamente distinta da quei compiti di sicurezza e ordine pubblico (competenza esclusiva dello Stato anche nell'ipotesi del d.d.l. Bossi) che invece, *sub specie* di prevenzione e di controllo del territorio, sono indicati da trasferirsi nella relazione del d.d.l. medesimo.

L'enfasi posta sull'obiettivo di pervenire ad una pienezza di poteri locali sul piano della organizzazione e gestione (che sembra interessare, probabilmente a ragione, più del solo dato normativo), senza una parola (ma questo è comune a maggioranza e opposizione) sul fatto che una corretta lettura degli attuali artt. 117, c. 6, e 118, c. 1, Cost. permetterebbe (ma c'è qualcuno che lo vuole davvero?) non solo l'allocazione di funzioni amministrative statali (anche in materia legislativamente riservata a quest'ultimo) a Regioni ed enti locali ma la piena titolarità del potere di autorganizzazione in proposito (vedremo poi che fine pare destinato a fare tale potere nel d.d.l. La Loggia).

In breve il testo del d.d.l. costituzionale Bossi, al netto delle oscurità anche tecniche che ne contrassegnano numerosi aspetti, per un verso appare parzialmente associabile alla logica del Titolo V perché ne sviluppa la potenzialità differenziatrice già racchiusa nell'art. 116, c. 3, per altro verso invece, e in misura più robusta, appare legato a presupposti e costituisce premessa di implicazioni che per la natura delle materie coinvolte, l'attacco generalizzato al sistema delle potestà concorrenti e l'abbandono per separazione delle tematiche non (necessariamente) statali ma (necessariamente) unitarie e sistemiche, è espressione di riferimenti profondamente diversi ed anzi antagonisti con quelli che stanno a fondamento del Titolo V vigente.

4. Non mi pare che la legge La Loggia, e cioè la 131/2003, risolva molti dei problemi che si sono indicati. Certo, qualcosa

è anche immediatamente apprezzabile, come l'accento operato a tutela delle autonomie funzionali dall'art. 2, c. 4, lettera *o*), oppure l'estensione anche all'iniziativa degli enti locali dell'avvio della procedura di potere sostitutivo governativo di cui all'art. 8, c. 1.

Ma, a parte il fatto che si tratta in buona parte di una amplissima delega, valutabile dunque solo a decreti delegati adottati, la considerazione che se ne può dare mi pare, almeno per il momento, nettamente negativa per tre ordini di ragioni.

*a)* Per questioni di metodo, perché viene consegnata con la delega al Governo, e alla pressante influenza dei Ministeri, delle burocrazie e dei corpi centrali, la definizione in concreto della potestà legislativa non solo regionale ma anche (e conseguentemente) centrale, da un lato, e la (ri)definizione dell'intero sistema amministrativo, che tutti concordano costituzionalmente ripensato dal basso, dall'altro.

In breve, la delicatissima fase di messa a punto della (nuova) funzione legislativa e del (nuovo) sistema amministrativo, che il Titolo V preso sul serio appoggia per intero sulle assemblee rappresentative da un lato e muovendo dagli enti locali dall'altro, è affidato al soggetto che più di ogni altro dovrebbe non già esserne l'artefice ma adeguarvisi di conseguenza, naturalmente dopo avere fatto pesare per intero le proprie (innumerevoli) ragioni in sede parlamentare. Una sede, tra l'altro, nella quale l'esecutivo dispone di una solida maggioranza e che, grazie alle integrazioni della Commissione per gli affari regionali, può contare sulla presenza diretta dei rappresentanti di Regioni ed enti locali.

Il sistema prescelto, e con il pieno consenso della minoranza, colloca invece il Governo in posizione preminente e centrale in una fase del processo che, se presa sul serio, appartiene a pieno titolo alla "materia costituzionale" affidandogli, in più, un ruolo quasi arbitrario tra le (presumibilmente diverse) istanze delle sedi parlamentari e quelle delle Conferenze miste Stato/Regioni/città.

*b)* Per questioni di merito generali, e cioè per il fatto che nessuna delle disposizioni della legge 131/2003 sembra affron-

tare seriamente qualcuno dei problemi (i nodi irrisolti, vecchi e nuovi) che sono sul tappeto e che si sono indicati più sopra. Molti avranno pensato che di fronte alla (reale) prospettiva di un totale blocco attuativo del Titolo V, la proposta La Loggia presentava almeno il merito di lasciare aperta la possibilità di porvi mano, e questo certo è possibile. Ma è altrettanto innegabile che dalla parte opposta molti hanno letto il provvedimento in senso inverso, come raffreddamento (nell'immediato) dei conflitti con le Regioni e gli enti locali, allungamento dei tempi di attuazione (sempre ulteriormente rinviabili con successive proroghe) e in definitiva un tempo guadagnato per poi correggere e sterilizzare definitivamente la portata della riforma (v. proposta La Loggia di revisione del Titolo V).

c) Per questioni di merito specifiche, vale a dire non solo i profili più frequentemente sottoposti a critica, come il ricorso a testi unici delle norme legislative vigenti prive del carattere di principio fondamentale nelle materie concorrenti (art. 3) o la sostanziale modifica operata sull'attività delle Regioni in materia comunitaria (art. 5), ma soprattutto per l'evidente obbiettivo di "normalizzazione" che traspare da molte delle sue disposizioni realizzato con la tecnica di una moltitudine di integrazioni (apparentemente modeste) alle disposizioni costituzionali che si traducono regolarmente nell'estensione dei limiti apposti all'autonomia regionale o locale. Ove, come si è appena detto, il problema non è nella quantità maggiore o minore di autonomia riconosciuta al sistema locale, ma la indeterminatezza dei limiti specifici e la mancanza di un riconoscibile quadro generale di riferimento.

Possono riferirsi a questa linea di "ritocchi normalizzatori":

- la trasformazione della "tutela dell'unità giuridica ed economica" da clausola (giustamente indeterminata) per interventi sostitutivi di urgenza di natura sostanzialmente cautelare (art. 120, c. 2, Cost.) a criterio di identificazione dei principi fondamentali, e dunque base legittimante una stabile competenza legislativa statale (art. 1, c. 6, lettera b), legge 131/2003);

- la singolare formula utilizzata dall'art. 2, c. 1, che si propone di individuare le funzioni fondamentali degli enti locali

(art. 117, c. 2, lettera *p*), Cost.) utilizzando anche il criterio della loro essenzialità “per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento”: con il che, come è evidente, si passa da un criterio assoluto e generale (e dunque forzatamente eguale in tutto il Paese) ad uno relativo e specifico, correlato alle condizioni e al contesto di ciascuna situazione locale; da una valutazione rimessa al singolo ente interessato, ovviamente nel rispetto delle prescrizioni sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ad una valutazione operata (e come?) dal centro; dalla competenza regionale, salvo le riserve dell’art. 117, c. 2, ad un apprezzamento centrale di esigenze locali oscillante tra il recupero di vecchie categorie (tornano le “spese obbligatorie” ?) e la semplice, concreta impraticabilità;

- il perseguimento di “requisiti minimi di uniformità” nella organizzazione, svolgimento e gestione delle funzioni degli enti locali (art. 4, c. 4) tramite apposite prescrizioni legislative statali e regionali, che ribalta un principio generale di autonomia organizzativa affermato (art. 118, c. 6) e presupposto (si determinano per tutti i livelli essenziali delle prestazioni proprio perché ciascuno è libero, salvo specifici limiti derivanti da altre esigenze di garanzia, di scegliere le proprie forme organizzative) dal Titolo V; che lascia a Stato e Regioni un amplissimo spazio di ingerenza sulle scelte degli enti territoriali e che, in definitiva, risolve nel modo più insoddisfacente il delicato problema dei rapporti tra fonti superiori e autonomia locale;

- l’aggiunta, agli originari criteri di allocazione al livello superiore delle funzioni amministrative enunciato dall’art. 118, c. 1, Cost. (opportunità di esercizio unitario, principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza), di ulteriori criteri come quelli del buon andamento, efficienza, efficacia (che dovrebbero allora riguardare l’esercizio più che la titolarità delle funzioni) o di imprecisati “motivi funzionali o economici, o esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale” (art. 7, c. 1);

- la conferma (e la potenziale estensione) del ruolo della Corte dei conti, già in discussione prima della riforma del Titolo V e a maggior ragione dopo quest’ultimo, che oltre alla ap-

prezzabile verifica dell'equilibrio di bilancio e del funzionamento dei controlli interni (dai più, condivisi) si apre alla possibilità della valutazione del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali (art. 7, c. 7), a quella della regolare gestione finanziaria (7, c. 8) e all'integrazione di magistrati di designazione regionale (7, c. 9), cioè a profili assai diversificati come finalità, parametri ed effetti, non tutti conciliabili con il sistema amministrativo immaginato dal Titolo V e tali in ogni caso da implicare nella Corte dei conti una attrezzatura culturale ed organizzativa non facilmente immaginabile;

- le limitate ma significative modifiche apportate al regime dell'ufficio territoriale del Governo: intanto la titolarità di quest'ultimo, a differenza della disciplina previgente, è ora legislativamente riservata ai prefetti (art. 10, c. 1), e per altro verso si introduce una ulteriore finalità alle funzioni di promozione collaborativa tra Stato e Regione, quella cioè finalizzata a garantire la "rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale" (10, c. 2, lettera *a*), e dunque un obiettivo certamente apprezzabile ma che se applicato ad enti ad autonomia costituzionalmente garantita come le Regioni e gli enti locali attuali meriterebbe evidentemente qualche specificazione.

5. Per concludere. Per chi, come chi scrive, riteneva che le non trascurabili imperfezioni e lacune del Titolo V Cost. fossero superabili solo completando celermente il disegno istituzionale nell'unico modo (ritenuto) possibile, cioè integrando e applicando i (nuovi) principi introdotti dalla riforma, è giocoforza concludere che se qualcosa si intravede nel polverone di revisioni costituzionali operate, *in itinere*, o ipotizzate e nel non meno confuso incedere di legislazione ordinaria, ebbene questo qualche cosa sta andando in una direzione che nel suo insieme è opposta a quella auspicata.

La pervicace volontà di omettere l'attuazione dell'art. 119 Cost., sul versante cruciale dell'autonomia finanziaria da parte dello Stato, e di non porre mano sul serio agli Statuti, sul terreno altrettanto cruciale delle regole del gioco del sistema regio-



nale e locale da parte delle Regioni, si aggiungono al resto e confermano in modo inequivocabile l'evidente impraticabilità dell'ipotesi da cui si era partiti.

Ci sarà tempo e modo per le valutazioni al riguardo. In ogni caso, per evitare sterili geremiadi, proporrei intanto due piste di ricerca, che mi pare potrebbero essere di qualche utilità: la prima, dedicata a capire come e perché le cose stanno andando in questo modo; la seconda, volta a verificare che cosa è accaduto nel frattempo nei singoli settori di competenza regionale e locale, poiché non escluderei a priori che alla "normalizzazione ordinamentale" così accuratamente perseguita sul terreno istituzionale generale faccia invece riscontro una innovazione non indifferente avviata, certo in modo puntiforme e disomogeneo, da singole leggi regionali o iniziative locali.

Il che, se verificato, proverebbe che le dinamiche centripete di cui si è detto non sono le sole e che vi si contrappongono processi di segno opposto, a conferma del fatto che lo spettacolo cui stiamo assistendo è destinato, come le leggi in materia richiedono, a continuare.