

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

1

**2002 · ANNO XXIII
gennaio/febbraio**

La riforma del Titolo V - II Parte

Studi e Ricerche

La Riforma del Titolo V
II parte

Editoriale

- 5** Statuti regionali. I rischi tecnici del riflusso / *Roberto Bin*

LA RIFORMA DEL TITOLO V - II PARTE

- 11** Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze delle Regioni / *Enzo Cannizzaro*
- 29** Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie / *Veronica Elena Bocci*
- 49** Regioni ed attuazione del diritto comunitario / *Paola Bilancia*
- 61** La titolarità del potere regolamentare nella transizione verso il nuovo assetto statutario delle Regioni di diritto comune / *Quirino Camerlengo*
- 97** L'innovazione nelle procedure di selezione del personale e dei dirigenti. Alcuni strumenti per il cambiamento della pubblica amministrazione / *Giovanni Diquattro*
- 109** Note (e interrogativi) sull'Ufficio Territoriale di Governo / *Renato Barbagallo*
- 117** Riforma del Titolo V della Costituzione e testo unico in materia di espropriazione / *Duccio M. Traina*

STUDI E RICERCHE

- 145** Due modi di regolazione politica dello sviluppo locale. I casi del Veneto e dell' Emilia-Romagna / *Patrizia Messina*
- 181** Prospettive e limiti del federalismo telematico nei piccoli comuni. Una ricerca sulle reti civiche nella Provincia di Reggio Emilia / *Mattia Miani*

Statuti regionali I rischi tecnici del riflusso

di Roberto Bin

Non c'è dubbio che nella faticosa scrittura dei nuovi Statuti regionali si stia vivendo una stagione di riflusso. Il riflusso ci riporta indietro rispetto ad una linea che sino all'entrata in vigore della legge cost. 1/1999 sembrava indiscussa: l'elezione diretta del Presidente della Regione.

A dire il vero, oggi, ad essere contestato, non è tanto il principio dell'elezione diretta del Presidente, quanto piuttosto le conseguenze necessarie che il nuovo testo costituzionale fa discendere dall'introduzione di esso nei nuovi Statuti. Insomma, la contestazione colpisce essenzialmente la regola del *simul stabunt, simul cadent*. Basti leggere i contributi "politici" che compaiono sulla Rivista "Parlamenti regionali", organo della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, per riscontrare quanta poca popolarità questo meccanismo goda proprio presso gli organi che dovrebbero finalmente produrre gli Statuti.

I motivi sono di due ordini: da un lato, si teme che togliendo al Consiglio regionale il potere di rimuovere l'esecutivo se ne svilisca il ruolo complessivo e la funzione di controllo politico in particolare; dall'altro, si ritiene che, comunque, la soluzione individuata dalla riforma costituzionale sia troppo drastica, "punendo" il Consiglio regionale con lo scioglimento anticipato anche quando, come nel caso di morte o di impedimento del Presidente, nessuna colpa sia imputabile all'Assemblea.

Il primo motivo ha scarso fondamento: troppo legato all'esperienza politica italiana, rischia la miopia che nutre il nostro provincialismo. I nuovi Statuti non comportano scelte da poco: essi resteranno per venti o trent'anni il progetto della macchina decisionale regionale. È possibile che nel disegnare il progetto si resti così vischiosamente legati alla propria esperienza e

non si cerchi di guardare un po' più in là? Non credo che si esageri dicendo che in nessuna parte del mondo, se non nell'Italia d'oggi, si ritenga che il ruolo e la funzione di un'Assemblea elettiva dipenda dal potere di far cadere l'esecutivo. Se fosse così, allora dovremmo ritenere che il Congresso americano sia un parlamento da nulla e che poco continuo sia il Parlamento inglese (che di sfiduciare il Governo non ci ha mai pensato), sia i parlamenti di buona parte d'Europa che il potere di votare la sfiducia, se ce l'hanno, l'hanno più sulla carta che in realtà. Costruendo la Regione dei prossimi decenni bisognerebbe agire da presbiteri, non da miopi: e allora meriterebbe contrattare con l'esecutivo non la permanenza del potere di nomina e di revoca della Giunta – potere di cui poi magari il sistema politico, se riuscirà a maturare, di fatto impedirà l'esercizio, come l'impedisce nella grande maggioranza dei sistemi parlamentari maturi – ma gli investimenti da compiere sulle strutture conoscitive del Consiglio, sulle procedure di controllo delle politiche pubbliche, sulla verifica dei risultati politici del governo. Le assemblee elettive che funzionano, che hanno superato la crisi dei parlamenti che gli studiosi hanno denunciato ormai già un secolo fa, sono le assemblee che spendono per investimenti nella macchina conoscitiva, ispettiva e decisionale e non dipendono più dagli esecutivi per ogni informazione e ogni dato che serva.

Il secondo motivo è a sua volta poco convincente. La rigidità del meccanismo costituzionale non è irragionevole, perché punta a correggere un difetto tipico del nostro sistema regionale: il difetto di non avere una classe politica stabile, concentrata sulle questioni della Regione, responsabile nei confronti degli elettori. Se il Presidente della Regione a metà del suo mandato decide di candidarsi al parlamento nazionale o a quello europeo (e lo decide magari perché c'è un accordo politico per una classica "staffetta" alla guida della Regione), s'interrompe il circuito della responsabilità politica, che è il sangue del sistema democratico. Nessuno ha mai riflettuto se la scarsa rappresentatività e forza politica di cui, per parere unanime, sono state a lungo affette le Regioni italiane non sia per caso dovuto anche a questo? La riforma costituzionale, con la sua rigidità, ha inteso invertire

la direzione e innescare un circolo virtuoso. Governare non è solo un diritto del Presidente della Regione, da rivendicare nei confronti del Consiglio regionale: è anche e soprattutto un dovere nei confronti degli elettori, a cui l'eletto deve presentarsi, a conclusione del quinquennio, per rendere il conto; in questo periodo deve essere messo in condizione di governare, ma non può sottrarsi al resoconto finale, cedendo la guida della Regione a metà mandato a chi, di conseguenza, di ben poco potrà rispondere a fine legislatura.

A questi ragionamenti di solito si obietta, con malcelata sufficienza, facendo appello al realismo e all'esperienza: bei discorsi, ma la realtà italiana... E quindi gli Statuti di molte Regioni italiane si stanno orientando verso un sistema "all'italiana". Vi è qualcosa di paradossale in tutto ciò: il sistema "all'italiana" è il sistema per cui i governi della Repubblica durano in media quanto una gravidanza e quelli di alcune Regioni anche di meno; in cui il compimento di un'opera pubblica di media complessità richiede due o tre legislature, sicché il merito o la colpa di chi l'ha voluta si confonde con il merito di chi l'inaugura (magari avendo a suo tempo votato contro!). Non mi sembra che sia questo il patrimonio nazionale da salvaguardare.

È vero però che le Regioni hanno già conquistato una certa stabilità con il sistema elettorale basato sulla "indicazione" del Presidente, ed allora la soluzione "all'italiana" suggerisce la "pietrificazione" negli Statuti del cd. *Tattarellum*: non più elezione diretta del Presidente della Regione, ma semplice "indicazione" di esso nelle elezioni del Consiglio regionale; di conseguenza il Presidente della Regione non è investito formalmente dagli elettori, ma dal Consiglio regionale (in fondo, neppure negli Stati Uniti il Presidente è formalmente eletto dal popolo!); così lo Statuto può evitare la drastica alternativa del *simul stabunt, simul cadent*.

Sembra la quadratura del cerchio. Lo Statuto evita di subire tutti i condizionamenti che derivano dall'opzione per l'elezione diretta; prevede che vi sia scioglimento anticipato solo in caso di mozione di sfiducia espressa dal Consiglio regionale, ma non nel caso di impedimento o di dimissioni volontarie del Presi-

dente. Ovviamente non basta: nessun governo in Italia è mai caduto per mozione di sfiducia votata dal Parlamento, per cui tutte le norme che gli Statuti introdurranno (alcuni le avevano già introdotte nel '70) circa la cd. sfiducia costruttiva sono semplicemente inutili. Non dobbiamo ragionare realisticamente sulla esperienza italiana? I Governi (e le Giunte) si dimettono sempre “volontariamente”, anche per non restare “a cuocere a fuoco lento” (espressione tipica del lessico politico italiano). Qualche garanzia in più la si può ottenere prevedendo che il Presidente possa porre la questione di fiducia e che dal voto negativo di essa consegua necessariamente lo stesso effetto che deriva dall’ipotesi (improbabile) dell’approvazione della mozione di sfiducia (è bene precisarlo nello Statuto, per evitare che, all’occasione, si apra la discussione, dall’esito non scontato, su quali siano gli effetti del voto, ossia se le dimissioni conseguenti dell’esecutivo rientrino o meno nel *genus* delle dimissioni “volontarie”). Un piccolo aggiustamento del quadro, per rimetterlo in asse: il Presidente mantiene la possibilità di interrompere la cottura a fuoco lento ponendo la questione di fiducia e quindi agitando lo spauracchio dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

Nulla di nuovo, in fondo: sono i tradizionali correttivi della forma di governo parlamentare “razionalizzata” elaborata agli albori del secolo scorso. Ma è una soluzione praticabile nell’attuale quadro delle regole costituzionali? La domanda non è affatto inutile. In molte Regioni si sta trattando faticosamente per costruire un equilibrio complesso tra i “poteri” regionali: ma questo equilibrio si basa su un presupposto che non è affatto solidissimo, il presupposto che lo Statuto, anche se non opta per l’elezione diretta del Presidente della Regione, possa comunque prevedere ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

Come è noto il nuovo art. 126.3 Cost. fa discendere lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale dalla “approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto”: non prevede (salve le ben diverse ipotesi di scioglimento “sanzionatorio” – atti

contrari alla Costituzione e gravi violazioni di legge – per ragioni di sicurezza nazionale o per dimissioni della maggioranza dei consiglieri) ipotesi di scioglimento anticipato se non c'è l'opzione per l'elezione diretta. Ma – si obietta – questo è solo il caso di scioglimento “obbligato”, una scelta a cui gli Statuti non possono sottrarsi se optano per l'elezione diretta; nulla impedirebbe però che altre ipotesi di scioglimento anticipato siano previste dallo Statuto regionale, anche in assenza di quella opzione: è una possibilità che rientra tra gli strumenti che lo Statuto può usare per “determina(re) la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” (art. 123.1).

C'è però una difficoltà, anzi sono due. Da un lato, l'art. 122.1 pone una riserva di legge statale sulla determinazione della “durata degli organi elettivi”: proprio la legge statale aveva introdotto, con il *Tattarellum*, il meccanismo della “riduzione di durata” della legislatura per l'ipotesi di rottura del rapporto fiduciario nei primi due anni di essa. Dall'altro lato, il meccanismo dello scioglimento anticipato, regolato dall'art. 126, fa perno sul Presidente della Repubblica, che lo dispone con proprio decreto. Ora, è proprio pacifico che lo Statuto possa incidere sulla durata della legislatura regionale e possa vincolare il Presidente della Repubblica ad emanare provvedimenti per ipotesi non previste espressamente dalla Costituzione?

Mettiamo che il Presidente della Regione ponga la fiducia su una certa deliberazione consiliare e che la votazione gli dia torto. Se lo Statuto ne ha previsto le conseguenze nel senso suggerito, gli effetti dovrebbero essere gli stessi dell'approvazione della mozione di sfiducia. Quindi il Governo, previo parere della Commissione bicamerale (forse integrata secondo la previsione dell'art. 11 della legge cost. 3/2001), dovrebbe proporre al Presidente della Repubblica di emanare il decreto di scioglimento. È un atto dovuto, come lo sarebbe nell'ipotesi del voto di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione eletto direttamente? Può lo Statuto regionale, il cui ambito di competenza è definito dall'art. 123 Cost., introdurre “doveri” a carico del Governo e del Presidente della Repubblica?

Forse il dubbio non è insuperabile, ma è un dubbio di una

certa consistenza. Merita di essere segnalato perché, la grande attenzione e la logorante trattativa in corso sul modo di comporre il quadro dei rapporti tra gli organi regionali, e di farlo rientrare nella cornice costituzionale non deve far dimenticare la necessità di controllare la tenuta del chiodo a cui il quadro va appeso. Ed in questo momento, se proprio si vuole praticare la soluzione (che personalmente continuo a ritenere un po' miope e un po' inutile) del Presidente "indicato", ma non eletto direttamente dai cittadini, c'è anche il modo per fissare bene il quadro al muro: sarebbe opportuno che il legislatore statale, nel corpo della legge di principio sul sistema elettorale regionale, inserisse anche una disposizione che in qualche modo legittimi l'inserimento di ipotesi ulteriori di scioglimento anticipato negli Statuti regionali. È molto meglio che lo faccia il legislatore ora piuttosto che un T.A.R. in futuro.

Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*

di Enzo Cannizzaro

Sommario

1. *Premessa.* – 2. *Il potere delle Regioni di concludere accordi internazionali.* – 3. *Competenza regionale a concludere accordi e monopolio statale del treaty-making power.* – 4. *I “livelli” di interferenza tra il treaty-making power e le competenze normative interne di Stato e Regioni.* – 5. *Conclusioni.*

1. Premessa

Il presente intervento è dedicato a ricostruire gli effetti spiegati dagli accordi internazionali sul sistema di ripartizione di competenze fra Stato e Regioni stabilito dal nuovo Titolo V della Costituzione.

La tesi che si intende dimostrare è che il principio della superiorità degli obblighi internazionali, stabilito dall'art. 117, 1° comma, è funzionale al riparto di competenze, nel senso che essa completa e rende organico un sistema che presenta altrimenti delle aporie logiche assai gravi. In altri termini, si cercherà di dimostrare che il primato degli obblighi internazionali ha come funzione primaria quella di completare e garantire l'assetto di competenze fra Stato e Regioni che vede non già una ripartizione, ma un vero e proprio concorso di poteri sul piano esterno.

Non si tratterà invece, se non occasionalmente, di un problema diverso e solo indirettamente con questo correlato, del pro-

(*) Questo saggio propone alcuni dei risultati di una più ampia ricerca esposta in P. MESSINA, *Regolazione politica e sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, UTET Libreria, 2001.

blema di vedere cioè se l'art. 117, 1° comma, indichi in via generale l'esigenza che la funzione legislativa sia esercitata in conformità rispetto ad obblighi internazionali ⁽¹⁾.

I due problemi sono correlati, ma posti in posizione di consecuzione logica. Può darsi benissimo che la norma dell'art. 117 abbia un contenuto limitato e produca effetti solo sul sistema delle competenze. L'analisi che intendo effettuare in questa sede potrebbe agevolare questa conclusione, in quanto identificerebbe la funzione propria dell'art. 117, 1° comma, come norma che completa il sistema delle competenze fra Stato e Regioni. Nella prospettiva sostenuta da altri autori, peraltro, la norma costituzionale avrebbe duplice effetto: oltre ad operare sul sistema delle competenze essa altererebbe anche il rango gerarchico delle norme di attuazione dei trattati nell'ordinamento italiano, operando quindi anche rispetto al sistema interno delle fonti. Non sembra invece possibile che si possa produrre solo il secondo effetto, quello di garantire i trattati rispetto alla funzione legislativa, statale e regionale, e non invece il primo effetto, quello di operare una tutela delle competenze rispettivamente possedute da Stato e Regioni sul piano esterno. Questa tesi appare infatti sostenibile solo partendo dal presupposto che l'unico ente abilitato ad assumere obblighi internazionali sia lo Stato, in contrasto quindi con il dato letterale dell'art. 117, ultimo comma. Se infatti si ammette che le Regioni hanno competenza a stipulare trattati, è inevitabile concludere che, in virtù del principio della superiorità, i trattati stipulati dalla Regioni vincolano anche il legislatore nazionale e, per questo aspetto, ne restringono la competenza.

2. Il potere delle Regioni di concludere accordi internazionali

Conviene avviare la riflessione dalla constatazione che, nel nuovo sistema federalista predisposto dal Titolo V, alle Regioni

(1) Per questo aspetto, rinvio al mio scritto *La riforma federalista della costituzione e gli obblighi internazionali*, pubblicato in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 921 ss.

è riconosciuto il potere di concludere accordi internazionali con Stati e intese con enti substatali.

Questa disposizione non è stata finora oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina. È probabilmente diffusa l'idea che la norma non innovi sensibilmente il sistema precedente, nel quale le Regioni potevano concludere delle forme di intese, non rette dal diritto internazionale, con altri enti, ma non possedevano certo il potere di entrare in rapporti giuridici con enti/soggetti dell'ordinamento internazionale.

Indubbiamente il sistema costituzionale italiano, prima della riforma del Titolo V, era ispirato al principio del monopolio del potere di stipulazione di trattati. La Corte costituzionale aveva bensì riconosciuto alle Regioni la possibilità di operare sul piano esterno, e non mancano espressioni giurisprudenziali che si spingono fino a qualificare le intese fra Regioni ed enti territoriali stranieri come accordi. È difficile tuttavia pensare che questo orientamento della Corte costituzionale avesse l'effetto di riconoscere alle Regioni un potere di operare autonomamente sul piano internazionale. Ad esempio, nella sentenza 18 ottobre 1996 n. 343 la Corte parla di "esclusiva soggettività internazionale dello Stato, che non consente il frazionamento o la pluralità di titolari della politica estera".

Nel connettere la politica estera alla soggettività internazionale, la Corte sembra evocare l'unitarietà del potere estero dello Stato. Ora, è proprio questa unitarietà della funzione del *treaty-making power* che sembra venir meno nel nuovo assetto costituzionale, e che apre degli scenari nuovi ed in una certa misura sconosciuti alle dinamiche giuridiche dei rapporti fra Stati ed enti decentrati, nella dimensione internazionale nonché nella dimensione costituzionale interna.

La formulazione testuale dell'art. 117, ult. comma, infatti, non sembra lasciar dubbi circa la titolarità delle Regioni di un potere di assumere in proprio nome obblighi internazionali ⁽²⁾. È

(2) In senso diverso sembra orientarsi il legislatore. Un disegno di legge recentemente approvato dal Consiglio dei ministri (cd. disegno di legge "La Loggia") prevede infatti che le Regioni possano stipulare accordi internazionali previo il conferimento di pieni poteri da parte del governo. In tal caso, evidentemente, le Regioni opererebbero sul

ragionevole pensare che la norma, riferendosi ad “accordi fra Stati”, e distinguendoli in maniera accurata dalle “intese con enti substatali”, abbia voluto proprio spezzare quell’unitarietà della funzione del *treaty-making power*, che costituiva invece un principio di fondo del sistema preesistente, ed abbia inteso distribuire tale funzione fra Stato e Regioni.

L’ultima parte della disposizione rinvia bensì ad una legge statale per la determinazione dei casi e delle forme con le quali le Regioni potrebbero concludere accordi. La legge potrebbe quindi utilmente operare nel senso di porre delle forme di coordinamento fra attività estere dello Stato e quelle delle Regioni. Sarebbe difficile pensare tuttavia che attraverso la regolamentazione delle forme di esercizio del potere estero regionale si possa svuotare di contenuto l’indicazione che emerge dalla Costituzione di un potere regionale di esercitare le proprie competenze, oltre che attraverso strumenti normativi interni, anche attraverso la conclusione di accordi sul piano internazionale.

È difficile dire, ad uno stadio ancora immaturo di evoluzione del sistema, se la norma costituzionale abbia anche voluto spezzare l’unitaria soggettività dello Stato e dar vita ad una pluralità di enti dotati di soggettività internazionale. Non vi sono infatti ancora elementi per dare soluzione ad un questione che non dipende solo dai dati normativi ma anche, e soprattutto, dalla prassi concreta delle istituzioni sul piano internazionale. Non basta infatti attribuire un potere di stipulazione per parlare di soggettività internazionale. Occorre infatti vedere quale sia il grado reale di autonomia del quale godranno le Regioni italiane nell’adempiere a questa funzione. La necessità di un coordinamento fra attività internazionali delle Regioni e titolarità della politica estera da parte dello Stato potrebbe infatti dar luogo ad una serie di adempimenti preventivi rispetto all’assunzione di obblighi sul piano internazionale, o addirittura ad un obbligo posto a carico delle Regioni di utilizzare strumenti internazionali atti a consentire un adeguamento degli orientamenti regionali sul

piano internazionale come enti delegati dello Stato, il quale sarebbe di conseguenza il vero ente impegnato sul piano internazionale.

piano internazionale agli indirizzi di politica estera dello Stato. Avremmo allora degli enti substatuali dotati in via di principio del potere di assumere obblighi sul piano internazionale, ma nondimeno vincolati a sottoporre l'esercizio, sul piano interno, a forme di controllo ed autorizzazione preventive.

Lasciando impregiudicata la questione sul piano esterno, e volgendo l'attenzione al piano interno, mi pare inevitabile concludere che l'art. 117, ult. Comma, abbia voluto conferire alle Regioni un potere di operare con un certo grado di autonomia sul piano internazionale e di assumere in nome proprio impegni disciplinati dal diritto internazionale, subordinatamente a condizioni procedurali stabilite dalla legge.

Questa conclusione apre certo scenari nuovi e, in una certa misura, sconosciuti, nelle dinamiche dei rapporti fra Stato e Regioni, e solleva una serie di problemi sia teorici che strettamente tecnici. È da ritenere tuttavia che la soluzione che emerge dal Titolo V, al di là delle difficoltà alle quali dà luogo, riflette una aspirazione assai diffusa nelle esperienze recenti di trasferimento dei poteri dal centro alla periferia. Essa si colloca cioè nell'ambito di un processo evolutivo dei modelli teorici di federalismo e di allocazione dei poteri fra enti centrali ed enti decentrati e sembra delineare un nuovo sviluppo dei modelli federali. Conviene allora « prendere sul serio » questa soluzione, sia nei suoi risvolti teorici che in quelli strettamente tecnici, e discuterne le novità teoriche e i problemi applicativi.

3. *Competenza regionale a concludere accordi e monopolio statale del treaty-making power*

A tal fine, si può cominciare con l'osservare che nei modelli classici di organizzazione dei rapporti politici su base federale, il potere estero era – pressoché senza eccezioni - riservato allo Stato centrale. Nelle esperienze meno recenti, la sola idea di un'attribuzione del *treaty-making power* ad enti decentrati pareva sacrilega, tanto era radicato il dogma dell'unitarietà estera dello stato persona.

Questo dogma sembra gradualmente attenuarsi nelle più recenti esperienze, concernenti sia processi di decentramento di enti unitari che processi di aggregazione su base sovranazionale. Non c'è dubbio che a tale processo abbia significativamente contribuito l'esperienza della Comunità europea, la quale ha dimostrato la possibilità di concepire l'esistenza di più enti titolari del *treaty-making power* nell'ambito di un riparto di competenze fra ente centrale ed enti decentrati. Nel loro complesso, tali esperienze sembrano allora evidenziare un nuovo sviluppo dei modelli federali, un federalismo di nuova generazione, che distribuisce su più livelli non solo le competenze interne, ma anche le competenze esterne.

Sul piano tecnico questo nuovo fenomeno non appare privo di insidie. Si è già accennato ai problemi che sorgono da una soggettività *partagée* sul piano internazionale. Conviene ora attirare la nostra attenzione sui problemi che si pongono sul piano interno, rappresentati dalla difficoltà di coordinare l'esercizio di competenze interne e di competenze esterne in un sistema che ammette una pluralità di enti titolari di *treaty-making power*.

Per descrivere il modello adottato dal Titolo V, conviene partire dall'osservazione che le competenze interne di Stato e Regioni appaiono organizzate sulla base di un principio di rigida separazione. Questo profilo è stato analizzato, e criticato, dagli studiosi di diritto costituzionale, i quali hanno anche evidenziato la scomparsa dal sistema di quei meccanismi atti a consentire interferenze dello Stato rispetto ad attività normative delle Regioni finalizzate all'obiettivo di assicurare un "interesse nazionale" distinto da quello delle singole Regioni.

Lasciando peraltro impregiudicata tale questione, appare vero che, da un punto di vista astratto, il modello del Titolo V prevede un sistema di rigida separazione fra competenze dello Stato e competenze delle Regioni. Non solo la massima parte di competenze sono assegnate in via esclusiva all'uno o all'altro ente; anche nel campo delle competenze concorrenti abbiamo una specie di esclusività parallela nell'ambito di ciascun settore materiale, con la conseguenza che la normativa statale è competente solo per i principi mentre quella regionale solo per i detta-

gli. Se tale principio venisse rigorosamente assicurato, le funzioni legislative di Stato e Regioni si troverebbero in rapporto di reciproca esclusione. Sarebbe quindi per questo verso, e in senso negativo, assicurato il principio della parità della funzione normativa di Stato e Regioni, al quale la riforma dichiaratamente si ispira.

L'idea di una rigida separazione di competenze fra Stato e Regioni emerge apparentemente anche rispetto al potere di stipulazione dei trattati. L'art. 117, ult. comma afferma che ciascun ente ha il potere di concludere accordi nell'ambito delle materie di propria competenza. Sembrerebbe allora affermarsi un criterio di parallelismo fra funzione normativa interna e competenza a stipulare accordi internazionali.

Se le cose stessero così, si potrebbe affrettatamente concludere che non vi è alcuna interferenza fra poteri esterni e poteri interni affidati a ciascun ente, e, di conseguenza, che non vi è bisogno di alcuna deviazione dal criterio di competenza per salvaguardare i poteri normativi rispettivamente posseduti da Stato e Regioni.

Le cose non sono però così semplici. Ad un'attenta analisi emerge addirittura una conclusione opposta. La ripartizione di competenze sul piano esterno si ispira non già ad un principio di separazione, ma anzi ad un principio di concorso di poteri fra Stato e Regioni. I poteri rispettivamente posseduti da ciascun ente sono in concorso, fra di loro, nonché rispetto ai poteri normativi interni di cui ciascuno rispettivamente dispone.

4. *I "livelli" di interferenza tra il treaty-making power e le competenze normative interne di Stato e Regioni*

È il caso di esplorare più precisamente questi profili e di individuare le interferenze che si possono produrre fra il meccanismo di ripartizione delle competenze interne e quello che vale a distribuire le competenze esterne. Interferenze che danno evidentemente luogo a collisioni fra atti normativi di un dato ente sul piano interno e obblighi internazionali dell'altro sul piano

esterno. Possiamo distinguere in proposito tre diverse situazioni.

a) La prima interferenza è data dalla circostanza che, nelle materie di legislazione concorrente, l'esistenza di obblighi internazionali, dello Stato o delle Regioni, ha l'effetto di creare una preclusione rispetto all'esercizio di competenze interne. Ad esempio, in presenza di un accordo internazionale concluso dalle Regioni nel rispetto delle proprie competenze, nonché nel quadro dei principi stabiliti con legge statale, il mutamento del quadro normativo operato con legge dello Stato potrebbe avere l'effetto di rendere impossibile l'osservanza degli obblighi da parte della Regioni. Avremmo allora una possibile collisione fra legge statale ed obblighi internazionali delle Regioni.

b) Un secondo, e più grave, ordine di interferenze deriva dall'esistenza di una materia di politica estera, assegnata allo Stato in via esclusiva, la quale produce una collisione rispetto alla disciplina della ripartizione materiale sul piano interno.

La questione dei rapporti fra politica estera e politiche materiali è assai complessa e richiede un cenno di svolgimento.

Nelle esperienze di tipo federale, la materia della politica estera costituisce tradizionalmente una riserva di competenza dell'ente federale. Questa riserva di competenza non dà generalmente luogo a problemi qualora essa assorba anche il *treaty-making power* nell'ambito di una più generale competenza esterna dello Stato centrale. I problemi sorgono invece allorché il *treaty-making power* sia dissociato dalla competenza in tema di politica estera, e ripartito fra ente centrale ed enti periferici.

In questo caso, infatti, si pone il problema di distinguere un atto di politica estera, caratterizzato in via strumentale dal perseguimento di un fine politico, da un atto di politica materiale, caratterizzato da un determinato contenuto. Il novero delle possibili interferenze degli atti di politica estera con l'esercizio delle singole competenze materiali è quindi assai ampio.

Possiamo notare, incidentalmente, come il problema si presenti in termini esattamente rovesciati nei sistemi a "federalismo debole", quali il sistema comunitario, nel quale la materia della politica estera rimane saldamente nelle mani degli Stati membri,

ma alle Comunità è conferito il potere di assumere obblighi internazionali relativi a settori materiali determinati. In questo sistema, la difesa delle prerogative spettanti rispettivamente a Stati membri e Comunità è assicurata attraverso una rigida separazione fra politica estera, di natura strumentale, e politiche materiali della Comunità. Mentre quindi l'adozione di provvedimenti materiali interni ad opera della Comunità non può, in via di principio, essere motivata con orientamenti di tipo politico, d'altro lato, l'esistenza di uno scopo politico non è sufficiente a fondare una interferenza nell'ambito delle competenze materiali della Comunità (V. le due recenti sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee nei casi *Werner*, causa C-70/94, in Racc., 1995, p. I-3189, e *Centro-Com*, causa C-124/95, in Racc., 1997, p. I-81).

Si tratta quindi di un sistema assai rigido che sarebbe difficile riprodurre nell'ambito del sistema italiano, a meno di non limitare in maniera assai pesante la libertà d'azione dello Stato nella sfera dei rapporti di politica estera.

È verosimile pensare che nell'ordinamento italiano debba valere una diversa soluzione, fondata sul concorso, anziché sulla separazione fra atti di politica estera e competenze materiali. In caso contrario l'azione di politica estera dello Stato ne risulterebbe pesantemente penalizzata. Non è pensabile che una soluzione così radicale, che finisce con l'amputare in maniera assai pronunciata l'azione estera dello Stato, possa costituire una conseguenza solo indiretta dell'interpretazione del sistema costituzionale.

Una conclusione diversa ha come conseguenza, peraltro, l'esistenza di forme anche pronunciate di interferenza dello Stato nell'ambito di settori demandati, sul piano interno, alla competenza regionale; interferenza che si concretizza sia nell'adozione di atti materiali sorretti da una motivazione di politica estera, che nell'adozione di principi generali tesi ad inquadrare le attività internazionali delle Regioni. D'altra parte, esigenze di politica estera potrebbero giustificare altresì la posizione di limiti procedurali preliminari rispetto all'assunzione di obblighi internazionali.

In tale quadro, quindi, il rischio di interferenza fra politiche materiali e atti di politica estera è particolarmente alto. Se il principio di competenza può agevolmente risolvere le interferenze che si producono nella sfera normativa interna, esso non appare in grado di risolvere le interferenze che si possono produrre fra attività normative dello Stato nel campo della politica estera e obblighi internazionali assunti legittimamente dalle Regioni. In questo quadro sembra quindi acquistare rilievo la previsione di un principio di primato degli obblighi internazionali come limite al potere di interferenza dello Stato. La definizione di un *treaty-making power* “apolitico”, dissociato dal campo della politica estera, sembra indicare, in altri termini, che l’esistenza di obblighi internazionali delle Regioni possa rappresentare un limite nei confronti di un mutamento degli orientamenti di politica estera.

c) Anche al di là della materia di politica estera, una terza forma di interferenza è rappresentata dall’assenza di esclusività del potere delle Regioni di assumere obblighi internazionali nei campi di loro competenza.

È ragionevole presumere infatti che l’art. 117 non intenda affatto escludere il *treaty-making power* dello Stato dalle materie di competenza regionale. Per questo aspetto, si avrebbe quindi non una competenza concorrente, nel senso in cui questa nozione è intesa nel sistema costituzionale italiano, quanto piuttosto un concorso nell’esercizio del potere estero, potere riconosciuto quindi ad una pluralità di enti.

Questa conclusione deriva da una pluralità di elementi. Innanzitutto un elemento testuale. L’ult. comma dell’art. 117 sembra una norma attributiva di un potere, sembra cioè indicare che anche le Regioni possano esercitare tale potere, senza tuttavia escludere l’ente che ne appare il detentore naturale, cioè lo Stato. D’altra parte, rinviando ad una legge statale per la determinazione di forme e casi, la norma costituzionale sembra indicare come la legge statale potrebbe limitare i casi di attribuzione di tale potere in capo alle Regioni, come anche disciplinarne le forme in maniera da ridurre le interferenze con il concomitante

potere estero statale.

Vale la pena inoltre menzionare un elemento di buon senso. Qualora il potere di stipulare delle Regioni fosse esclusivo rispetto a quello statale, e considerate le materie demandate alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, si imporrebbe la conclusione che molti accordi, contenenti norme ricadenti sia nell'ambito delle competenze statali che di quelle regionali, andrebbero stipulati in forma mista. Qualora essi ricadessero anche nelle competenze delle Comunità europee, sarebbe ipotizzabile un triplice livello di *mixity*. Ad esempio, l'accordo istitutivo dell'OMC avrebbe dovuto essere stipulato non solo con la partecipazione di Comunità e Stati membri, ma anche di tutte le Regioni italiane. Ora, questa situazione non può essere seriamente considerata nell'ambito della via italiana al federalismo.

Ci si può chiedere peraltro se la Costituzione non detti alcun principio atto a ridurre la discrezionalità della legge ordinaria a disciplinare il concorso fra Stato e Regioni nell'esercizio del potere estero. Una ragionevole soluzione può derivare dall'osservazione che, al momento di ripartire la competenza a determinare le relazioni internazionali dei due enti, l'art. 117 ha distinto fra politica estera dello Stato, affidata alla sua competenza esclusiva, dai rapporti internazionali delle Regioni, per i quali ha stabilito una competenza concorrente. Questa distinzione sembra rispondere al principio per il quale una esigenza esclusiva è giustificata in presenza di una esigenza di unitarietà dei rapporti esteri dello Stato. Solo laddove vengano in essere rapporti internazionali di interesse delle singole Regioni, la competenza statale si ferma sul confine dei principi generali.

Qualora un principio analogo dovesse valere anche rispetto alla conclusione di accordi internazionali, occorrerebbe allora tracciare una distinzione fra obblighi di interesse generale, per i quali vi sarebbe una competenza esclusiva dello Stato, da obblighi aventi un contenuto rilevante per singole Regioni, rispetto ai quali la competenza dello Stato si limiterebbe alla sfera dei principi. Si potrebbe valorizzare, a questo fine, la circostanza che la massima parte dei rapporti internazionali presuppone una considerazione generale di interessi, pur se, per ipotesi, l'obbligo do-

vesse essere rivolto a zone identificate del territorio nazionale. Questa soluzione sembra allora rievocare una sorta di sussidiarietà rovesciata, mirante a disciplinare il concorso nell'esercizio dei rapporti esterni di Stato e Regioni.

Questa conclusione ha certamente l'effetto di ridurre grandemente le ipotesi di competenza delle Regioni a concludere accordi. Essa tende a coincidere, in sostanza, con la soluzione elaborata nel preesistente sistema dalla Corte costituzionale, la quale indicava che il *treaty-making power* delle Regioni sussistesse solo per accordi di interesse regionale. E la nozione di accordo di interesse regionale è certamente assai più restrittiva rispetto alle materie di competenza delle Regioni. Tuttavia il Titolo V, nell'allargare il novero di tali competenze, finisce anche, inevitabilmente, con l'aumentare grandemente i casi in cui le Regioni possano concludere accordi di interesse regionale.

Pur in questa prospettiva, tutto sommato limitativa del potere estero delle Regioni, il criterio della ripartizione delle competenze non è certamente capace di evitare che si producano interferenze fra poteri interni e poteri esterni demandati a ciascun ente. Questa soluzione tende anzi ad amplificare la possibilità di interferenza, fra sfere di competenza esclusiva dello Stato sul piano esterno, e delle Regioni sul piano interno, nonché fra sfere di competenza concorrente, delle Regioni sul piano della conclusione di accordi e dello Stato sul piano della fissazione di principi generali.

5. Conclusioni

Conviene riassumere brevemente le conclusioni alle quali si può giungere sulla base di un'analisi comparata dei principi di ripartizione di competenze.

Abbiamo individuato tre livelli di interferenze fra il *treaty-making power* e competenze normative interne di Stato e Regioni.

Il primo deriva dal principio che regola l'esercizio delle competenze sul piano interno, espresso da una separazione oriz-

zontale fra poteri normativi di Stato e Regioni. Tale sistema non appare riproducibile sul piano esterno, in presenza di accordi internazionali delle Regioni che fissano in via definitiva la discrezionalità dello Stato nel modificare il quadro dei principi entro il quale le attività normative delle Regioni devono muoversi. Il secondo deriva dall'esistenza di una materia di politica estera e rapporti internazionali, la quale si sovrappone in maniera asimmetrica alla ripartizione delle competenze materiali stabilita sul piano interno. Il terzo, e più generale motivo di interferenze, deriva dall'esistenza di un meccanismo di concorso nel potere estero fra Stato e Regioni, che determina un ulteriore meccanismo di asimmetria, diverso da quello precedente, fra poteri esterni e poteri interni di ciascun ente.

Vediamo quindi quali conclusioni possono essere tratte sul piano dei generali rapporti fra competenza e gerarchia in un sistema delle fonti complesso quale quello che emerge dalla riforma federalista.

Sistemi che ammettono una pluralità di enti dotati di *treaty-making power* hanno bisogno di determinare dei meccanismi che consentano di assicurare un parallelismo fra sfere di competenza interna e sfere di competenza esterna, di garantire quindi che l'ente che dispone di competenze esterne sia poi anche titolare del potere normativo interno sufficiente ad assicurarne l'attuazione. Tali meccanismi possono attingere al criterio di competenza come a quello gerarchico e, più sovente, costituiscono una mescolanza dell'uno e dell'altro.

Questo avviene, in maniera invero perfettibile, nell'ordinamento comunitario, il quale, in carenza di altri, costituisce un punto di riferimento prezioso per l'ordinamento italiano.

Il sistema di ripartizione delle competenze fra Stati membri e Comunità è caratterizzato, come si è visto, da un meccanismo di concorso di competenze corretto da un elemento di tipo gerarchico, costituito dal principio del primato del diritto comunitario. In un sistema di questo tipo, appare del tutto logico concepire che l'esercizio di competenze da parte della Comunità sul piano interno modifichi anche l'assetto delle competenze sul piano esterno, attraverso un effetto preclusivo a carico degli

Stati. È questa, in definitiva, la logica della dottrina che si esprime nella celebre sentenza AETS della Corte di giustizia, la quale ha riconosciuto, come è noto, l'esistenza di un effetto preclusivo operato dall'adozione di atti interni da parte della Comunità sul potere degli Stati di assumere obblighi la cui attuazione avrebbe interferito con l'applicazione degli atti comunitari. La logica del sistema è, in altri termini, quella di attribuire il potere esterno in relazione allo spostamento dei confini della potestà normativa interna. Ciò al fine di evitare che un ente che non disponga più di poteri interni abbia nondimeno il potere di assumere obblighi i quali non potranno essere poi attuati. È quindi l'attività normativa interna a determinare i confini di quella esterna.

Questa logica non è certamente trasponibile nel nuovo sistema federale italiano, il quale presenta piuttosto dati che sembrerebbero invertire l'ordine logico della questione. Un confronto fra le logiche dei due sistemi appare nondimeno assai interessante. Nel sistema italiano, caratterizzato da un criterio di separazione di competenze sul piano interno e da un tendenziale concorso sul piano esterno, il rapporto fra norme interne e impegni internazionali si presenta in una relazione logicamente inversa: un ente che dispone del potere di assumere obblighi internazionali potrebbe infatti non disporre poi della competenza a garantirne l'attuazione in quanto non si sarebbe prodotto, in relazione alla sua attività sul piano esterno, un titolo di competenza sul piano interno.

Nella logica di questo sistema appare quindi opportuno prevedere che sia l'attività esterna a determinare gli spostamenti di competenza sul piano interno necessari per garantire il parallelismo fra le due potestà normative; che cioè sia l'attività sul piano internazionale a produrre un effetto preclusivo rispetto a quella svolta sul piano interno. Di qui l'esigenza che la competenza esterna esercitata abbia un effetto, in un certo modo, preclusivo sulla competenza interna dell'altro ente, la quale non potrà essere esercitata se non in conformità ad obblighi legittimamente assunti. In questo sistema, si avverte come il meccanismo gerarchico istituito dall'art. 117, 1° comma, sia naturalmente desti-

nato ad operare nella logica del sistema delle competenze. Esso è un meccanismo che corregge ed integra il sistema delle competenze, assicurando alle competenze esterne possedute da ciascun ente una garanzia nei confronti delle competenze interne esercitate dall'altro, e tende quindi ad evitare che un ente incorra in illeciti internazionali ad opera di un difforme esercizio di poteri interni ad opera dell'altro. D'altro lato, se si volesse trovare anche un riferimento di carattere sistematico, lo stesso art. 117, 1° comma, altro non fa che esplicitare l'esigenza che il sistema delle competenze interne sia subordinato al sistema delle competenze esterne.

Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie

di *Veronica Elena Bocci*

Sommario

1. *Le nuove norme costituzionali in materia di potere estero delle Regioni.* – 2. *Il potere estero delle Regioni prima della riforma costituzionale.* – 3. *Considerazioni.* – 4. *Il cd. “Ddl di restyling”.* – 5. *Conclusioni.*

1. Le nuove norme costituzionali in materia di potere estero delle Regioni

Tra gli aspetti innovativi del riformulato Titolo V Cost., si affronterà qui il tema del potere estero delle Regioni, per la prima volta assunto ai ranghi costituzionali. Un potere, questo, dapprima osteggiato da più parti (Corte costituzionale *in primis* ma anche dal legislatore statale), lentamente evolutosi verso forme sempre più ampie di attività, e che oggi rappresenta per taluni il necessario “corollario” della maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni con l’ultima riforma costituzionale.

Le norme costituzionali oggetto di analisi sono le seguenti: “Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni” (art. 117, c. 3, Cost. – legislazione concorrente) e “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza” (art. 117, c. 5, Cost.).

Affrontando il tema per gradi, innanzitutto a nostro avviso la questione si sviluppa, nel riformulato art. 117 Cost., in cinque distinti momenti. La distinzione, difatti, tra rapporti internazionali *tout court* e rapporti con l'UE appare d'obbligo dato che è la stessa legislazione statale vigente che pone su due piani diversi l'ordinamento comunitario e l'ordinamento giuridico internazionale ⁽¹⁾.

Perciò possono individuarsi all'interno del nuovo art. 117 Cost. le seguenti competenze:

- intrattenimento da parte delle Regioni di rapporti internazionali (c. 3 – legislazione concorrente);
- intrattenimento da parte delle Regioni di rapporti diretti con l'UE (c. 3 – legislazione concorrente);
- partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla cd. fase ascendente del diritto comunitario (e cioè la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari) nelle materie di loro competenza (c. 5);
- partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla cd. fase discendente del diritto comunitario (e cioè l'attuazione e l'esecuzione degli atti dell'Unione europea) nelle materie di loro competenza (c. 5);
- partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla *fase discendente* del diritto internazionale (e cioè l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali) nelle materie di loro competenza (c. 5).

Da una prima rapida ricognizione sembrerebbe che l'enunciazione in Costituzione di queste norme abbia prevalentemente lo scopo di “costituzionalizzare” norme già esistenti, dato che buona parte delle disposizioni di cui *supra* sono ad oggi già contenute in leggi ordinarie dello Stato.

Scendendo nel particolare, si verificherà *a)* la portata di ogni singola norma, *b)* se per ognuna di esse – dato che si tratta di competenze concorrenti tra Stato e Regioni – esistano eventualmente già le relative norme di principio statali o norme di procedura e, nel caso positivo, *c)* quali siano le suddette norme.

(1) Cfr. d.P.R. 31 marzo 1994, in *Gazzetta Ufficiale* 19 luglio 1994, n. 167.

Il primo caso (intrattenimento di rapporti internazionali da parte delle Regioni) pone subito diversi dubbi interpretativi, a nostro avviso anche di un certo rilievo.

Sino ad oggi la normativa di riferimento in materia era (ed è) rappresentata dagli artt. 1 e 2, d.P.R. 31 marzo 1994.

In sostanza, con queste norme il legislatore statale ha riconosciuto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano una competenza ordinaria in materia di affari internazionali.

In particolare tale competenza si estrinseca nella possibilità di svolgere le cd. attività promozionali (già previste dal d.P.R. 616/77) e le cd. attività di mero rilievo internazionale (già riconosciute dalla sent. 179/87 Corte costituzionale). Nello svolgimento di tali attività, comunque, Regioni e Province autonome devono rispettare un limite generale di merito nella politica estera statale e nella conclusione di trattati internazionali da parte dello Stato, ed uno di legittimità nel rispetto delle procedure delineate dalla normativa vigente (ossia, “previa intesa”, “previo assenso”, divieto ad assumere impegni dai quali derivino obblighi per lo Stato, né oneri a carico del bilancio statale...).

Per questo motivo, se la norma costituzionale in esame dovesse intendersi come mera costituzionalizzazione della possibilità per le Regioni e le Province autonome di svolgere le attività di cui *supra*, si dovrebbero ritenere già fissati i relativi principi fondamentali e nessun problema si porrebbe.

Dall’analisi dei lavori preparatori della legge costituzionale di riforma del Titolo V appare però che l’*intentio legislatoris* sottesa a questa norma sia stata un’altra: riconoscere alle Regioni e Province autonome il cd. *treaty-making power*, ovvero la competenza (seppur concorrente) a stipulare veri e propri accordi internazionali con enti omologhi di altri Stati.

Se questa è quindi la portata che deve essere riconosciuta alla norma, ci sembra che ciò crei alcuni problemi e nemmeno di poco conto. Innanzitutto come può essere conciliata questa competenza (e le sue conseguenze) con l’assunto (perché è ancora un assunto, vero?) che la responsabilità internazionale spetta esclusivamente allo Stato centrale?

Posto che la responsabilità internazionale non è divisibile,

come si potrà evitare che lo Stato centrale venga coinvolto dalla stipulazione di accordi internazionali regionali? Può essere sufficiente inserire nella normativa statale di principio tutta una serie di limiti e divieti, quali, ad esempio, che da accordi internazionali regionali non possono derivare obblighi a carico dello Stato centrale, né oneri al bilancio statale, e via dicendo? È sufficiente questo per escludere la responsabilità internazionale dello Stato in affari meramente regionali?

E qualora una Regione o Provincia autonoma italiana venisse meno agli obblighi derivanti dall'accordo internazionale da essa stipulato, cosa succederebbe? Si deve ritenere che debba intervenire lo Stato centrale, in virtù del suo potere sostitutivo *ex art.* 120 Cost., per garantire l'adempimento di obblighi internazionali? E ancora, si debbono considerare rapporti internazionali *tout court* anche gli accordi regionali stipulati con enti omologhi di Stati membri dell'Unione europea, nonostante l'abolizione di ogni confine intracomunitario?

In conclusione, si ritiene che la norma in questione - se da interpretare nella direzione del legislatore costituzionale - richieda un'attenta valutazione di tutti gli aspetti che possono esservi coinvolti, prima dell'emanazione da parte del legislatore statale dell'apposita normativa di principio e di procedura.

Nel secondo caso (intrattenimento di rapporti con l'UE delle Regioni) ci viene in aiuto l'art. 4, d.P.R. 31 marzo 1994, con il quale il legislatore statale ha riconosciuto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano di poter intrattenere rapporti *diretti* con uffici, organismi e istituzioni comunitarie, ivi compreso il Comitato delle regioni dell'UE, senza gli adempimenti previsti per lo svolgimento delle attività internazionali *tout court*, in relazione a questioni che direttamente le riguardano.

Questi rapporti, inizialmente svolti solo in collegamento con la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE, con l'art. 58, c. 4, l. 6 febbraio 1996, n. 52, legge comunitaria per il 1994 ⁽²⁾ e poi con l'art. 13, c. 11, l. 24 aprile 1998, n. 128, legge comu-

(2) In *Gazzetta Ufficiale* 10 febbraio 1996, n. 34.

nitaria per il 1995-97 ⁽³⁾, possono essere svolti attraverso appositi uffici di collegamento a Bruxelles che le Regioni e le Province autonome possono costituire anche con enti omologhi, sia italiani che di altri Stati membri UE.

In questo caso, quindi, sembrerebbe che non ci fosse niente di nuovo sotto il sole. Si ritiene perciò che la norma costituzionale in oggetto non abbisogni di ulteriori norme di principio volte a definire l'ambito d'azione di Regioni e Province autonome.

Anche l'analisi del terzo caso (partecipazione alla formazione degli atti normativi comunitari nelle materie di competenza regionale) appare delicata. Difatti, nonostante reiterati tentativi di introduzione di una simile norma ⁽⁴⁾, ad oggi niente del genere è espressamente previsto nella legislazione ordinaria.

Qualcosa esiste invece, a livello indiretto, nell'art. 5, c. 1, lett. a), d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 ⁽⁵⁾. Il citato articolo recita: "la Conferenza Stato-Regioni (...) si riunisce in apposita sessione almeno due volte all'anno al fine di raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime".

Si ritiene che l'*intentio legislatoris* anche in questo caso volesse andare più in là di una mera codificazione di norme preesistenti, anche perchè in questo settore più che in altri le Regioni italiane stanno chiedendo sia in sede nazionale che in sede europea di poter contare di più nel processo di formazione delle norme comunitarie, e in questo il legislatore statale può fare molto.

Dunque, in quale modo potrebbe essere esercitata la partecipazione delle Regioni e Province autonome alla cd. fase ascendente del diritto comunitario? Quale potrebbe essere la sede più

(3) In *Gazzetta Ufficiale* 7 maggio 1998, n. 104.

(4) Si veda, ad esempio, nella scorsa legislatura la tentata riforma della "Legge La Pergola" ad opera del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie - cfr. l'atto parlamentare C-7546 -, oltre alla più nota tentata riforma costituzionale dell'ultima Bicamerale e il suo art. 116.

(5) In *Gazzetta Ufficiale* 30 agosto 1997, n. 202, rettificata in *Gazzetta Ufficiale* 17 settembre 1997, n. 217.

alta (e più forte) in cui la loro voce potrebbe farsi sentire e pesare? Escludendo le sedi nazionali, escludendo il Comitato delle regioni e i suoi infiniti limiti, resta soltanto il Consiglio dell'Unione europea. Ma andiamo per gradi.

L'art. 203 TCE, così come riformulato ormai da lungo tempo ad opera del Trattato di Maastricht, regola la composizione del Consiglio dell'Unione europea. Questo consesso, fino al 1992, era composto da "membri del governo" degli Stati membri, formula che, secondo il Servizio giuridico del Consiglio, si applicava *solamente ai membri del governo nazionale*.

L'art. 203, c. 1, TCE così riformato ad oggi prevede testualmente: "Il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il Governo di detto Stato membro".

La formulazione di tale disposizione, ad una prima lettura, non riconosce però alcunché di esplicito a favore delle Regioni; eppure, nonostante tali incertezze giuridiche, tale modifica ha avuto la sua portata innovativa, che consiste nel permettere agli Stati federali e a quelli a forte regionalizzazione di essere rappresentati e con diritto di voto all'interno del Consiglio UE da membri dei governi regionali, qualora la decisione attenga a questioni di competenza di questi ultimi.

Poiché è da escludersi che possano sedere al Consiglio UE sedici rappresentanti dei *Länder* tedeschi, tre delle *Régions* belghe, *etc.*, un solo "ministro" regionale dovrebbe rappresentare tutti gli altri. A questo fine Regioni e Stato centrale dovrebbero accordarsi su appositi *tours de rôle*, e le Regioni tra loro sulla posizione da esprimere in sede di Consiglio UE su ogni punto all'ordine del giorno.

Al momento della modifica dell'articolo del TCE in questione, tutti ne hanno riconosciuto al contempo l'indubbio significato politico e la forte ambiguità: difatti, se da un lato si è voluto fare un gesto di apertura nei confronti delle Regioni, dall'altro i governi nazionali hanno chiaramente indicato la loro volontà di restare padroni del gioco, in quanto ad essi spetta definire se ed in quali casi i rappresentanti regionali sono abilitati a rappresentarli al Consiglio.

In concreto, ad oggi partecipano alle riunioni delle varie strutture del Consiglio UE (Consigli formali e informali, Coreper, gruppi di lavoro...) rappresentanti degli enti territoriali di Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito (Scozia) e Spagna ⁽⁶⁾.

Ad esempio, per quanto riguarda il Belgio, siedono alternativamente al Consiglio UE i ministri del Governo fiammingo, di quello vallone, della Regione Bruxelles-Capitale, della Comunità di lingua tedesca e della Comunità francese, mentre per la Germania i ministri in questione individuati dal *Bundesrat* sono sette, provenienti da sei *Länder* diversi.

Le Regioni e le Province autonome italiane, dal canto loro, fino a ieri sono rimaste fuori da questo gioco, ma da oggi? Un'eventuale decisione dello Stato centrale di riconoscere loro questa possibilità partecipativa potrebbe essere supportata senza problemi da un'interpretazione estensiva del riformulato art. 117, c. 5, Cost., proprio laddove si riconosce che "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (...)". Ed ecco che il cerchio si chiude.

Ritornando alla disamina della norma costituzionale, da quanto delineato sembrerebbe quindi il caso che il legislatore statale emanasse una apposita norma di procedura in materia che nell'occasione individuasse contenuti nuovi rispetto al passato, magari proprio nella direzione sopra delineata.

Nel quarto caso (attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea nelle materie di competenza regionale) tornano in considerazione norme già esistenti; in particolare si fa riferimento all'art. 9, c. 1 e 2, e art. 11, l. 9 marzo 1989, n. 86 ⁽⁷⁾ (legge La Pergola) così come modificata dall'art. 13, c. 5, l.

(6) Dati acquisiti dal recente Parere approvato dal Comitato delle Regioni dell'UE nella plenaria di novembre 2001 (relatori il Presidente della Regione Toscana, Claudio Martini, e il Presidente del *Land* di Salisburgo, Franz Schausberger), sul tema "La partecipazione dei rappresentanti degli esecutivi regionali ai lavori del Consiglio dell'Unione europea e del CdR ai Consigli informali".

(7) In *Gazzetta Ufficiale* 10 marzo 1989, n. 58.

128/98 (legge comunitaria per il 1995-97).

In virtù di queste norme è previsto che tutte le Regioni e le Province autonome possono dare immediata attuazione alle direttive UE nelle materie di competenza concorrente.

Per quanto riguarda le materie di competenza esclusiva, ai sensi della l. 86/89 solo le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano possono dare immediata attuazione alle direttive UE.

In caso di inadempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE per inattività amministrativa di una Regione o di una Provincia autonoma, il Governo avvia la procedura sostitutiva ex art. 6, c. 3, d.P.R. 616/77 nonché ex art. 5, d.lgs. 112/98.

L'unico dubbio interpretativo che ci si pone riguarda la valenza che deve essere data al passaggio dell'art. 117, c. 5, Cost.: "le Regioni (...), nelle materie di loro competenza, (...) provvedono all'attuazione...". Si tratta di competenza concorrente o esclusiva? O di entrambe? Probabilmente il legislatore costituzionale pensava ad entrambe, altrimenti lo avrebbe specificato..., e in ogni caso si ritiene che nessun problema sussista in quanto, anche se fino ad oggi veniva fatta una distinzione, con questa riforma costituzionale le posizioni tra Autonomie speciali e Regioni ordinarie sono state equiparate, e dunque le citate norme della l. 86/89 in materia di competenze esclusive possono essere in teoria applicate estensivamente anche alle Regioni ordinarie.

Passando al quinto caso (attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali nelle materie di competenza regionale), una disposizione simile a quella in argomento è già contenuta, tra l'altro, nell'art. 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112⁽⁸⁾ (Decreto Bassanini), che recita testualmente: "Spettano allo Stato i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti (...) dagli accordi internazionali. Ogni altra attività di esecuzione è esercitata dallo Stato ovvero dalle Regioni e dagli Enti locali secondo la ripartizione delle attribuzioni

(8) In *Gazzetta Ufficiale* 21 aprile 1998, n. 92, rettificata in *Gazzetta Ufficiale* 21 maggio 1998, n. 116.

risultante dalle norme vigenti e dalle disposizioni del presente decreto legislativo”. A parte questo, ad una prima ricognizione non è stata trovata alcuna norma specifica che regoli la questione. Per questo sembrerebbe il caso per il legislatore statale di emanare in via preventiva chiare norme di procedura che evitino o limitino al massimo problemi di inadempimento agli obblighi derivanti da accordi internazionali. Permane anche in questo caso il dubbio interpretativo enucleato al punto precedente sulla valenza del passaggio *ex art. 117, c. 5, Cost.*: “nelle materie di loro competenza”.

A chiusura di questa lunga disamina, resta solo un ultimo punto, peraltro del tutto tautologico.

Laddove l’art. 117, c. 5, Cost. (“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”) fa riferimento al potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza, ovviamente si riferisce soltanto alla seconda parte della norma (provvedere all’attuazione e all’esecuzione), alla *cd.* fase discendente, poiché solo in questo caso l’inattività delle Regioni e Province autonome produrrebbe inadempimento di obblighi che lo Stato ha verso l’UE e verso la comunità internazionale, la non partecipazione alla fase ascendente risolvendosi soltanto in una opportunità che le Regioni e Province autonome perderebbero per tentare di produrre un diritto comunitario più adatto alle loro esigenze.

2. *Il potere estero delle Regioni prima della riforma costituzionale*

Se è dunque innegabile l’importanza della codificazione in Costituzione del potere delle Regioni di svolgere attività estere, resta il fatto che questo potere – più o meno articolato, più o

meno ampio – esisteva già.

Facendo qualche passo indietro si ricorderà, ad esempio, che finchè l'UE non ha iniziato ad assumere per le Regioni l'importanza che oggi ha – cioè quella di “ente” avente competenza ad adottare e a far rispettare la normativa nelle materie ordinariamente di competenza regionale, nonché di “ente” erogatore di copiosi finanziamenti per il sostegno di attività di ogni genere – , il solo potere estero regionale di cui si trattava riguardava la sfera meramente internazionale. Questo, ovviamente, sia per l'ancor limitato ruolo dell'allora CEE, sia perchè i rapporti con gli stessi Stati membri CEE erano considerati rapporti internazionali *tout court*.

In questo senso le Regioni venivano autorizzate in vario modo dal Governo a svolgere attività di vario genere, aventi normalmente come minimo comune denominatore lo scopo di stimolare in qualche modo lo sviluppo locale, fosse esso economico, sociale o culturale.

Rientrano in questo campo le “attività promozionali” – quali la partecipazione a fiere all'estero, la promozione sempre all'estero di prodotti tipici o del turismo locale, ma anche la firma di accordi d'intenti e/o di collaborazione in settori di competenza regionale... –, volte propriamente allo sviluppo economico, sociale e culturale del territorio regionale, così come le “attività di mero rilievo internazionale” – che passano dalla semplice partecipazione a conferenze e lo scambio di informazioni tra enti stranieri, normalmente omologhi, a gemellaggi, formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse... –, la cui unica particolarità è quella di essere svolte al di fuori del territorio nazionale.

Ad esempio, per lo svolgimento delle prime di queste attività Regioni e Province autonome hanno il dovere di comunicare al Dipartimento per gli Affari regionali entro il mese di ottobre di ogni anno il programma, distinto per settore, delle iniziative che esse intendono realizzare nell'anno successivo, con l'indicazione di luoghi, tempi, modalità d'attuazione, scopi e spesa prevista, ripartita tra impiego pubblico e concorso privato. Per quelle iniziative non programmabili a priori è sufficiente la co-

municazione allo stesso Dipartimento trenta giorni prima della loro effettuazione.

Lo scopo di questa procedura si può dire duplice e non risponde soltanto ad esigenze di controllo: da un lato si tratta di consentire al Governo di verificare la conformità delle singole iniziative con gli indirizzi di politica estera dello Stato anche per gli aspetti commerciali e finanziari, dall'altro si tratta di coordinare le stesse iniziative con iniziative omologhe di carattere nazionale o delle altre Regioni e Province autonome.

Molte delle attività promozionali svolte dalle Regioni all'estero, difatti, riguardano il cd. *marketing* territoriale, inteso come *marketing* sia di prodotti di un territorio (nel settore agroalimentare, ad esempio, oggi si tratta preferibilmente di prodotti di qualità o biologici, e comunque "di nicchia") che di un "sistema territoriale". Va da sé che per questa natura dell'azione promozionale le iniziative regionali possono facilmente sovrapporsi tra loro e con quelle dello Stato. Si pensi difatti al ruolo traino della promozione economica locale svolto dal Ministero per le Attività produttive attraverso l'ICE, od ancora il ruolo promozionale e di tutela che svolge il Ministero per le Politiche agricole, grazie al cui sostegno il *made in Italy* viene promosso nel mondo e taluni prodotti tipici riescono a superare contrasti e concorrenza sleale all'interno dell'UE o in altri Stati.

Da un certo momento in poi, con la scoperta delle potenzialità dei rapporti delle Regioni con l'UE, le prospettive di azione estera delle Regioni si possono dire radicalmente cambiate.

Se da un lato i rapporti con gli Stati membri UE, con quelli in via di adesione e con quelli Associati hanno ricevuto negli ultimi dieci anni una notevole impennata, in quanto incentivati politicamente e finanziariamente dalla stessa UE nell'ambito delle sue politiche, i rapporti diretti tra le Regioni e le Istituzioni comunitarie sono cresciuti in maniera esponenziale.

Questa ultima tipologia di rapporti, stimolata nell'ordinamento italiano dall'emanazione di una serie di norme nel periodo 1994-1998, tra cui la più importante è la legittimazione all'apertura di uffici regionali a Bruxelles, rappresenta d'altronde la più grande opportunità che le Regioni hanno in

quanto membri dell'UE. In questo modo, difatti, esse possono far sentire la propria voce sia nella formazione del diritto comunitario – attraverso il canale ufficiale del Comitato delle Regioni e della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE, così come attraverso il canale ufficioso dei contatti diretti con la Commissione europea e con parlamentari europei –, sia in caso d'infrazione del diritto comunitario da parte loro – per cui esse possono gestire direttamente il negoziato pre-contenzioso con la Commissione europea, dedicando ad esso tutta l'attenzione che il Governo centrale non potrebbe garantire ad ogni singolo caso –, sia per individuare opportunità di cofinanziamento di progetti comunitari...

A dirla tutta, in realtà si tratterebbe di attività che – a parte il caso del Comitato delle Regioni e della Rappresentanza Permanente – ogni ente (società, ONG, associazioni di categoria...) può intrattenere. In questo caso il valore aggiunto costituito dagli enti territoriali è che ad essi l'UE riconosce un ruolo, anche morale, maggiore rispetto ad ogni altro ente, in quanto enti (ordinariamente) eletti democraticamente, vicini al cittadino e rappresentanti una realtà ampia, varia nonché politicamente, economicamente e socialmente rilevante per l'UE.

Facendo un passo indietro e tornando ai rapporti delle Regioni con enti omologhi di Paesi membri UE, o in via di adesione od Associati, si può dire che ad oggi si tratta di rapporti normalmente tessuti per stabilire *partnership* strategiche da “utilizzare” poi per progetti europei da far cofinanziare dalla Commissione europea.

Le Regioni che hanno difatti compreso come sceglie i progetti la Commissione europea, sanno che stabilire legami preventivi (anche) con soggetti omologhi dei Paesi verso cui si rivolge l'interesse dell'UE (dai Paesi dell'Est Europa fino a quelli dell'*ex* Unione Sovietica, dai Paesi del Maghreb e del Mashreck fino al Vicino Oriente, dall'Africa Sub-sahariana alla Mongolia, dall'America Latina agli USA e al Canada), oltre ad essere uno strumento di cooperazione *tout court* molto importante, paga anche in termini di maggiori probabilità di ottenere cofinanziamenti comunitari.

3. Considerazioni

Prima di procedere con lo svelare quali soluzioni sono state al momento individuate da Governo e Cabina di regia per l'attuazione delle norme costituzionali in esame, ci si soffermerà ancora un poco a fare qualche considerazione generale.

Relativamente all'opportunità da parte del legislatore statale di emanare le norme di principio e di procedura per l'esplicazione da parte delle Regioni del proprio potere estero, si possono fare le seguenti considerazioni.

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, dando le proprie prime valutazioni ed indirizzi per l'attuazione della riforma, in tema di competenze concorrenti ha messo nero su bianco che "l'opportunità di una norma statale che indichi i principi della materia non è ostativa nè prope-deutica alla approvazione di leggi regionali in materia, essendo palesemente inaccettabile che l'esercizio di potestà legislative alle Regioni voluto dal legislatore costituente possa essere condizionato, nella sua effettività, dall'eventuale inerzia del legislatore statale ordinario nell'esercitare la propria potestà di determinare i principi. Qualora in materia non vi sia normativa da cui desumere principi, in aderenza a quando già accadeva nell'ordinamento previgente, le Regioni possono comunque legiferare" ⁽⁹⁾.

Ovviamente non si può non aderire a questo indirizzo, ritenendo sicuramente maturo il momento per lasciare che le Regioni muovano i propri passi da sole nei nuovi settori ad esse assegnati. Ma poichè il "potere estero" non è una materia specifica, bensì un qualcosa di trasversale, non sembrano qui molto aderenti le considerazioni dei Governatori sopra riportate, dato che l'eventuale fissazione di "argini" a tale potere da parte del legislatore statale avrebbe il solo scopo di evitare problemi per tutti, Stato e Regioni, nei confronti della comunità internazio-

(9) V. le valutazioni sull'assetto costituzionale a seguito della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome del 6 dicembre 2001 sul sito internet: www.regioni.it/presidenti/ConfPres/06122001nuova/DUE.htm.

nale e dell'UE.

Credo sia difatti innegabile che le competenze costituzionali in materia di potere estero regionale che costituiscono una vera e propria novità rispetto al passato siano competenze "delicate": con questa riforma costituzionale ci si trova difatti a legittimare comportamenti delle Regioni che avranno necessariamente risvolti sull'adempimento di obblighi internazionali da parte dello Stato centrale, e quindi sulla responsabilità internazionale.

In questo caso, perciò, un atteggiamento "preventivo" e di cautela del legislatore statale, estrinsecantesi nel porre dei paletti alla competenza regionale (niente di "strangolante" - anzi! - ma soltanto una normativa unica e chiara per tutti), sarebbe a nostro avviso legittimato non solo in virtù della competenza concorrente, bensì anche di quelle formule che la stessa Costituzione riformulata recita: "(...) nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" (art. 117, c. 5); "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni (...) nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria (...), ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica (...). La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione" (art. 120, c. 2, Cost.).

Più in particolare si potrebbero fare queste considerazioni: 1) le prime due competenze (intrattenimento di rapporti con l'UE e stipulazione di accordi "internazionali regionali" - *ex c. 3*) dei cinque punti individuati sono materie di competenza concorrente delle Regioni, ergo lo Stato deve - almeno per definizione - in questi due settori emanare la disciplina-quadro di riferimento. Ciò premesso, ed ovviamente con riguardo al solo *treaty-making power*, a nostro avviso deve esservi necessariamente una norma statale che regoli la questione prima che le Regioni si muovano, così da evitare che nel periodo di "scopertura" si vengano a creare 20 + 2 potenziali prassi diverse, poi difficilmente riconducibili nei binari delle scelte che il legislatore statale opererà in proposito; 2) delle competenze *ex c. 5*, una non costituisce no-

vità (fase discendente del diritto comunitario) e la escludiamo.

Delle altre due: *a)* l'attuazione ed esecuzione di accordi internazionali coinvolge problemi di adempimento di obblighi internazionali dello Stato, e quindi parrebbe necessario emanare (o quanto meno applicare per interpretazione estensiva le norme sull'intervento sostitutivo dello Stato previste nelle varie leggi statali – una per tutte la Legge La Pergola) una norma di “salvataggio” in caso di inattività da parte delle Regioni e Province autonome; *b)* la partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario richiede a nostro avviso una preventiva norma statale non per motivi collegati all'adempimento di obblighi internazionali, bensì perché alle Regioni conviene. Se difatti esse vogliono ottenere veramente la partecipazione diretta al Consiglio UE, ciò può avvenire – come d'altronde negli altri Paesi europei dove gli enti territoriali già partecipano a tali riunioni – soltanto previa deliberazione *ad hoc* del Parlamento.

4. *Il cd. “Ddl di restyling”*

A porre fine alle varie considerazioni in materia che dottrina e Governatori possono svolgere giunge in questi giorni in versione quasi definitiva il tanto atteso disegno di legge attuativo della riforma del Titolo V della Costituzione e di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla nuova cornice costituzionale.

Tale disegno di legge, frutto di trattative tra Governo e “Cabina di regia”, dovrebbe difatti trovare soluzione alle questioni considerate più spinose della riforma del Titolo V Cost.

La questione del potere estero regionale, presentando indubbi aspetti delicati, rientra tra le questioni affrontate in quella sede.

Tale disegno di legge sarà presentato ufficialmente per l'approvazione proprio domani in Consiglio dei Ministri. È già noto che ci sarà “scontro” tra Ministeri su alcune norme attuative, mentre si ritiene che non saranno richieste modifiche alle norme in materia di potere estero regionale, essendo stato molto cauto l'atteggiamento del Governo in materia - e dunque tale da

non richiedere “ripensamenti” da parte di qualche Ministero o da parte della Presidenza del Consiglio -, pur avendo lo stesso Governo riconosciuto al contempo maggiori spazi d’azione a Regioni e Province autonome rispetto al passato.

In virtù di tale disegno di legge l’attuazione delle norme costituzionali in materia di potere estero regionale, in particolare dell’art. 117, c. 5, Cost., passa attraverso la modifica della l. 9 marzo 1989, n. 86 (legge La Pergola).

Per quanto riguarda la fase ascendente del diritto comunitario, l’art. 1-*bis* l. 86/89 (Partecipazione del Parlamento e delle Regioni alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari) verrebbe modificato in questo senso:

Alle Regioni e Province autonome vengono trasmessi i progetti di atti comunitari e le loro modificazioni in maniera tempestiva. Su tali documenti esse possono trasmettere nei 30 giorni successivi la ricezione le proprie posizioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per il coordinamento delle Politiche comunitarie per l’immediata comunicazione ai Ministri competenti per materia, nonché chiedere la discussione in sede di Conferenza Stato-Regioni delle stesse. Decorso inutilmente il termine, esse perdono l’opportunità di far presentare alla delegazione italiana presso l’UE una posizione ufficiale dell’Italia sulle materie di loro competenza, dato che lo Stato d’ora in poi curerà esclusivamente la posizione negoziale italiana nelle attività di propria competenza.

Per ogni procedimento normativo comunitario riguardante materie di competenza regionale, Regioni e Province autonome individuano propri esperti, i cui nominativi e relative modifiche devono essere comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il ruolo di questi esperti, responsabili dunque dei singoli *dossier*, consiste nel partecipare ai tavoli di coordinamento nazionali volti a definire la posizione negoziale italiana da sostenere, d’intesa col Ministero degli Affari esteri, in sede UE.

Regioni e Province autonome sono legittimate a partecipare alla fase ascendente del diritto comunitario nell’ambito della delegazione italiana in occasione dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio UE e della Commissione europea, secondo

modalità che verranno concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni nel prossimo futuro.

L'unica preoccupazione (legittima) del Governo, tradotta in norma esplicita, è quella di garantire comunque, nonostante questa "partecipazione condivisa" alla fase ascendente, l'unitarietà della rappresentazione della posizione negoziale italiana espressa dal Capo delegazione designato dal Governo.

Concludendo con le norme relative alla fase ascendente, una norma espressamente sancisce che le Regioni, le Province autonome e gli altri enti territoriali sono rappresentati direttamente in sede UE dal Comitato delle Regioni: chi sa se si tratta di "puntini sulle i" per rimarcare che la sede istituzionale ufficialmente deputata a far sentire la voce degli enti territoriali nell'UE è quella e soltanto quella.

Passando alle norme sulla fase discendente del diritto comunitario, queste comporterebbero modifica dell'art. 9, l. 86/89 (Competenze delle Regioni e delle Province autonome) come segue:

Regioni e Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie. Si realizza così quella parificazione di posizioni tra Regioni rilevata *supra* nel primo paragrafo.

Si noti bene che nell'attuazione di direttive comunitarie incidenti su materie di competenza legislativa concorrente, Regioni e Province autonome devono rispettare i principi fondamentali indicati dallo Stato nella Legge comunitaria annuale o in altra sua legge attuativa di direttive comunitarie.

Le leggi regionali e provinciali attuative di direttive comunitarie devono essere immediatamente comunicate al Dipartimento per il coordinamento delle Politiche comunitarie, così come i disegni di legge.

In applicazione delle norme sul potere sostitutivo dello Stato *ex art. 117, c. 5, Cost.*, nonché *ex art. 120 Cost.*, le norme adottate dallo Stato per l'adempimento degli obblighi comunitari nelle materie di competenza legislativa regionale e provinciale si applicano a decorrere dalla scadenza del termine fissato per il recepimento della direttiva comunitaria e fino alla entrata in vi-

gore degli atti normativi regionali e provinciali.

5. Conclusioni

Tirando le somme di quanto detto in queste pagine, si possono fare le seguenti considerazioni:

– la riforma del Titolo V Cost. non ha compiuto solo una mera *costituzionalizzazione* di norme ordinarie in materia di potere estero regionale, bensì ha aperto nuove opportunità di esercizio di tale potere da parte di Regioni e Province autonome;

– in particolare tale maggiore potere si potrà estrinsecare in un settore cui Regioni e Province autonome annettono importanza fondamentale: la partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario;

– le aperture dello Stato centrale per consentire una partecipazione condivisa alla formazione della posizione negoziale italiana in sede UE sono legittimamente temperate dalla previsione dell'obbligo di garantire la rappresentazione unitaria della posizione italiana;

– data la previsione *ex art. 117, c. 3, Cost.*, per cui sono di competenza concorrente “i rapporti con l'UE delle Regioni”, lo Stato garantisce la sua “non intrusione” negli affari di competenza legislativa regionale astenendosi dal formulare al posto delle Regioni, in caso di loro inattività, un'eventuale posizione ufficiale italiana.

Un dubbio a questo punto sorge: come deve essere interpretato il passaggio che in mancanza di osservazioni regionali, lo Stato procede alle “attività di propria competenza” per la formazione della posizione negoziale italiana? Per “attività di propria competenza” si devono intendere le sole materie di competenza esclusiva statale od anche concorrente? In questo secondo caso, poichè le osservazioni regionali possono giungere anche il giorno di effettiva discussione della proposta comunitaria in sede di Consiglio UE, l'eventuale inerzia regionale su una proposta comunitaria incidente su una materia concorrente che si manifesti all'ultimo momento precluderebbe comunque ogni possibilità

per il Governo centrale di esprimere una “posizione sostitutiva”.

E comunque non sarebbe nemmeno “giusto”...: le Regioni e Province autonome che tanto hanno voluto questo potere di partecipazione esteso ad ogni materia di loro competenza è bene che d’ora in poi sappiano gestire tale potere nel migliore dei modi, e in caso di loro inattività è bene che se ne prendano le relative responsabilità. Se le loro istanze vengono rappresentate e tutelate in sede UE, sono loro che ci guadagnano; è per converso giusto che in caso di loro immobilità, ogni relativa conseguenza ricada su di loro e soltanto su di loro. Adesso poi, ad alleggerire la mole di lavoro dei funzionari regionali che si occupano di politiche comunitarie arriveranno anche questi nuovi esperti.

In proposito verrebbe da domandarsi se tali esperti saranno individuati nelle file dei funzionari regionali ovvero se si tratterà di esperti esterni “presi in affitto”; se un singolo esperto od un piccolo gruppo di essi dovrà dividersi i compiti relativi a tutte le politiche comunitarie d’interesse regionale, ovvero se per ogni settore sarà individuato un esperto *ad hoc*... L’unica cosa che dice la norma è che tali esperti sono designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome; la portata della norma relativa ai rapporti internazionali di Regioni e Province autonome non è stata in questa occasione esplicitata. Resta ancora il dubbio se Regioni e Province autonome abbiano o meno competenza a stipulare con enti omologhi “accordi internazionali”, diversi da quelli che fino ad ora possono aver concluso a titolo di “attività promozionali”.

La “disattenzione” fino a questo momento della Cabina di regia e del Governo sul punto può essere d’altronde giustificata dal fatto che adesso *altre* erano le priorità delle Regioni e delle Province autonome nel settore degli affari esteri. È d’altronde innegabile l’importanza di gran lunga superiore dell’UE per le Regioni rispetto all’ordinamento internazionale *tout court*: l’Unione europea è la nostra realtà e il nostro futuro.

Regioni ed attuazione del diritto comunitario

di Paola Bilancia

Sommario

1. Il progressivo impegno delle Regioni nella attuazione del diritto comunitario. – 2. Il nuovo Titolo V della Costituzione e la fase discendente del diritto comunitario – 3. Un nuovo quadro di rapporti Regioni-Europa. – 4. Per una legge comunitaria regionale.

1. Il progressivo impegno delle Regioni nella attuazione del diritto comunitario

La legislazione nazionale ha sempre di più coinvolto le Regioni nell'attuazione della normativa comunitaria, consentendo ad esse già dal 1998 ⁽¹⁾ la possibilità di dare immediata attuazione alle direttive nelle materie di competenza (possibilità questa che dal 1987 ⁽²⁾ era consentita solo alle Regioni ad autonomia speciale nelle materie di competenza esclusiva).

In realtà l'impegno delle Regioni nella fase discendente non è stato di grande rilievo (poche sono state le direttive attuate in prima battuta dalle Regioni) e molte le complicazioni derivate dall'intreccio giuridico della sovrapposizioni delle fonti dei vari livelli istituzionali (comunitarie, nazionali, regionali). Le direttive spesso hanno finito con l'incidere sui principi delle leggi quadro nazionali, le Regioni sarebbero potute così intervenire nella loro attuazione disattendendo i principi nazionali, salvo

(1) Art. 13, l. 14 aprile 1998, n.128. Con l. n. 183 del 1987, art.11 e 12, si prevedeva che "nel più breve tempo possibile" il Governo predisponesse, per le materie attribuite alle Regioni, un d.d.l. nel quale fossero contenute le norme principio.

(2) Art. 13, l. 16 marzo 1987, n. 183.

l'intervento del legislatore statale preventivo o successivo per fissare le disposizioni di principio inderogabili prevalenti su quelle regionali. Del resto, di fronte all'inerzia legislativa delle Regioni, non potendosi più applicare i principi contrari alla direttiva, il legislatore statale veniva spesso chiamato ad intervenire non solo per aggiornare i principi (anche perché è lo Stato e non la Regione ad essere responsabile per inadempimento), ma per intervenire anche con una normativa di attuazione dettagliata che ponesse al riparo dalla responsabilità e che fosse nel contempo cedevole rispetto ai successivi interventi regionali. Infatti, con l'intervento comunitario spesso la normativa di principio delle leggi quadro saltava e la normativa comunitaria nel determinare obiettivi che travalicavano lo spazio per la determinazione di "principi", non lasciava allo Stato che una disciplina di dettaglio che poteva, a questo punto, essere contenuta anche in un regolamento governativo, sempre in linea e legittimamente fondato sulla legge comunitaria nazionale ⁽³⁾.

La stessa Corte costituzionale, infatti, ribadiva che la legge comunitaria affida allo Stato il compito di "supplire" con proprie norme all'eventuale inerzia delle Regioni ed affida a queste il compito di far uso delle proprie competenze, rendendo con l'esercizio del loro successivo potere normativo di conseguenza inapplicabile la normativa statale ⁽⁴⁾.

(3) Corte cost. n. 425/99, in giur. cost. 6, 1999, p. 3727. Si v. P. CARETTI, *La Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico del rapporto Stato-regioni in attuazione del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2000, p. 435 ss.; G. GUZZETTA, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali, dalla "decostituzionalizzazione" alla "delegificazione" dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, ivi, p. 3746 ss. Per altro, più in generale, sull'utilizzo del regolamento governativo si v. A. TIZZANO, *Note introduttive alla legge "La Pergola"*, in *Foro it.*, 1989, p. 325; F. TRIMARCHI BANFI, *Intervento*, in AA.VV., *Le Regioni nell'ordinamento comunitario. La legge "La Pergola" e la sua attuazione*, Roma, 1991, p. 143; F. TRIMARCHI BANFI, *Osservazioni sull'uso dei regolamenti nel raccordo tra ordinamento statale e ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 1992, p. 591; M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenze di uniformità ed esigenze di efficienza*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 4158.

(4) Diversa sarebbe l'ipotesi di direttive comunitarie "facoltizzanti" l'intervento normativo per cui, a proposito delle sentenze nn. 168 e 169 del 1999 si veda P. CARETTI, *Direttive comunitarie facoltizzanti e potestà reg. di attuazione*, in *Le Regioni*, 4/1999, p. 78.

La possibilità di attuare la normativa comunitaria ha, d'altra parte, assunto ancora maggior interesse anche per le Regioni da quando, in attuazione del principio di sussidiarietà, le direttive si sono ritrasformate da normative di dettaglio (*selfexecuting*) invasive delle competenze nazionali a strumenti di obiettivo, di *standard* minimi che lasciano molto spazio alla responsabilità della successiva "regolazione". La tendenza ad una minore regolazione comunitaria è stata, d'altra parte, bilanciata dalla tendenza ad occuparsi di settori normativi sempre più complessi.

Non si tratta più, quindi, solamente di recepire passivamente, ma di adattare alle realtà giuridico-istituzionali, economiche-sociali con un maggiore spazio di creatività nella fase di attuazione

2. *Il nuovo Titolo V della Costituzione e la fase discendente del diritto comunitario.*

La spinta a livello europeo verso un maggior coinvolgimento degli enti territoriali di governo dei singoli Stati membri – spinta che, sotto altro profilo, vale anche a superare l'attuale situazione di un'Europa prigioniera degli Stati membri – ha portato, di conseguenza, ad una pressione dei governi regionali nei confronti delle istituzioni politiche nazionali per un maggior coinvolgimento ed una maggiore partecipazione delle realtà substatuali nella definizione degli indirizzi che lo Stato tiene a livello comunitario. Si sono così formati due filoni di trasformazione dei rapporti fra i vari livelli di governo in cui si scompone il quadro istituzionale dell'Unione: il primo volto a garantire agli enti subnazionali un maggior coinvolgimento ed una maggiore presenza "diretta" nel livello decisionale comunitario; il secondo volto a garantire un maggior coinvolgimento ed una maggiore presenza dei rappresentanti dei governi regionali nelle sedi istituzionali nazionali in cui viene decisa la posizione e l'indirizzo politico che lo Stato terrà a livello comunitario.

Com'è parimenti ben noto, l'evoluzione del quadro istituzionale comunitario sempre più verso un modello di organizzazione

sopranazionale ha spinto gli Stati membri ad apportare revisioni alle loro Costituzioni, prevedendo apposite norme relative alla partecipazione dello Stato all'Unione europea.

In Italia, l'introduzione di norme costituzionali che affrontino in maniera organica la tematica della partecipazione dell'Italia all'Unione fa ancora parte di quelle riforme costituzionali che, già discusse in sede di Commissione bicamerale, sarebbero ancora da apportare alla Parte II della Costituzione per completare (forse) la nostra transizione costituzionale, dopo la l. cost. n. 1/1999 e la recente riforma del Titolo V della Parte II.

Tuttavia, proprio la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, nel ridefinire lo schema dei rapporti fra Stato, Regioni ed Autonomie locali, ha tenuto conto della dimensione europea nella quale la nostra Repubblica si trova oramai "immersa" e ha dato una risposta, a livello costituzionale, a quelle istanze di partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alle quali si è fatto riferimento poco sopra.

V'è, perciò, una prima considerazione di sintesi che può essere fatta: a livello costituzionale manca ancora una formulazione organica e completa della partecipazione della Repubblica italiana (intesa come composta di Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) alla Unione europea, ma vi sono alcune norme che regolano le competenze legislative in tema di rapporti fra lo Stato e l'Unione europea, fra Regioni ed Unione europea.

A livello legislativo, poi, vi sono delle norme (quelle che si sono sopra citate e la stessa legge La Pergola) che regolano anche in maniera dettagliata la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente dei rapporti con l'Unione, ma queste norme sono state approvate in un quadro costituzionale profondamente diverso dall'attuale, rispetto al quale va dunque oggi verificata la conformità. Verifica, quest'ultima, merita di essere osservato, di particolare delicatezza, sia per la mancanza di una disciplina organica a livello costituzionale e sia per il fatto che la stessa riforma del Titolo V è appena entrata in vigore e manca, nella sua analisi, qualunque conforto giurisprudenziale.

3. *Un nuovo quadro di rapporti Regioni-Europa.*

Il nuovo art. 117 Cost. riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dei rapporti dello Stato con l'Unione europea; affida alla competenza concorrente la materia dei rapporti con l'Unione europea delle Regioni ; prevede espressamente che, nelle materie di loro competenza, le Regioni (e le Province autonome) partecipino “alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari” e provvedano “all’attuazione ed all’esecuzione degli atti [...] dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”.

L'intelaiatura costituzionale, come novellata, pare distinguere due piani diversi: a) quello dei “rapporti” fra Unione europea e Stato da una parte, e fra Unione Europea e Regioni dall'altra ⁽⁵⁾; e b) quello dell’“attività” diretta alla formazione (fase ascendente) ed all’attuazione (fase discendente) degli atti comunitari, la quale, invece, com'è abbastanza evidente, fa riferimento ad una “pluralità (indistinta) di materie”, secondo l’oggetto di ciascun singolo atto comunitario.

Per quanto riguarda il primo piano, la Costituzione prevede una competenza esclusiva dello Stato nei rapporti fra Stato e Unione europea ed una competenza concorrente Stato-Regioni nei rapporti fra Unione europea e Regioni ⁽⁶⁾.

Per quanto riguarda, invece, il secondo piano, è costituzionalmente riconosciuto alle Regioni un ruolo nella fase ascendente e discendente (dando così protezione costituzionale a

(5) Sull'ampiezza della competenza concorrente relativa ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni si veda F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esploso”*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 7 estr.; sull'incisività del pieno riconoscimento costituzionale al diritto comunitari e sulla parificazione dei legislatori (statale e regionale) nel rispetto dei vincoli comunitari, si veda L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, *ibidem*.

(6) Sul tema si veda F. PIZZETTI, *Le “nuove” Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esteri nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura: Nuovi problemi, compiti, opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e nazionale*, in *Le Regioni*, 5 2001, p. 803 ss.

quanto disposto a livello legislativo primario con l'art. 13 della l. 14 aprile 1998, n. 128), ma la partecipazione dell'Ente territoriale all'attuazione del diritto comunitario deve avvenire nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato. La previsione di apposite "norme di procedura" da stabilirsi a livello statale trova la sua *ratio* per un verso nel fatto che lo Stato resta tuttora l'unico soggetto responsabile in sede comunitaria dell'inadempimento regionale e, proprio per le caratteristiche unitarie di tale responsabilità, l'unico soggetto titolare del potere di intervento suppletivo (e ciò diviene palese se si osserva che la Costituzione impone una riserva di legge statale, dacché la legge dello Stato che detta le "norme di procedura" deve disciplinare anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza, disciplinato dalla legge di procedura *ex art.* 117, c. 5 Cost. ⁽⁷⁾); e, per altro verso, nel fatto che l'attività di recepimento del diritto comunitario derivato da parte della Regione nelle materie di competenza di questa coinvolge tanto materie sulle quali la Regione ha competenza residuale, tanto materie sulle quali la Regione ha competenza concorrente e in queste ultime lo Stato deve determinare i principi fondamentali ⁽⁸⁾).

D'altra parte un intervento suppletivo dello Stato va visto soprattutto in considerazione dell'unitarietà della responsabilità per inadempimento sul piano comunitario ⁽⁹⁾.

(7) Che la legge di procedura possa anche prevedere – per evitare la responsabilità comunitaria ed internazionale dello Stato - che il potere sostitutivo sia esercitato anche con atti aventi forza di legge, si v. B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p.125 ss.

(8) E' del resto in linea con questa impostazione l'art.1, c. 5 della legge comunitaria 2001 che dispone: "In relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, i decreti legislativi eventualmente adottati nelle materie di competenza legislativa regionale e provinciale entrano in vigore, per le Regioni e province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, alla data di scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa comunitaria e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna Regione e provincia autonoma."

(9) Del resto, sulla cedevolezza degli interventi normativi statali in attuazione di direttive comunitarie in materia di competenza regionale si veda il recente parere del Consiglio di Stato sullo Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante Regolamento avente ad oggetto attuazione della direttiva 1999/90/CE- Adunanza generale del 25 febbraio, GAB. N. 2/02, N. Sezione

La seconda considerazione di sintesi che può essere fatta è, perciò, che per un verso il nuovo Titolo V ha riconosciuto a livello costituzionale la partecipazione delle Regioni in generale nella fase ascendente e discendente, così ampliando il ruolo e le possibilità di intervento dell'Ente territoriale nello specifico settore dell'attuazione del diritto comunitario derivato; ma, per altro verso, la Costituzione novellata sembrerebbe poter comprimere l'autonomia dell'Ente territoriale relativamente alla scelta degli strumenti attraverso i quali si esprime la partecipazione della Regione (in particolare) alla fase discendente.

La formula "norme di procedura", infatti, sembrerebbe proprio far riferimento ai "meccanismi procedurali" attraverso i quali le Regioni sono, in generale, chiamate ad implementare le norme comunitarie.

4. *Una legge comunitaria regionale*

L'argomento merita certamente più approfondite riflessioni, ma si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di prevedere una legge regionale comunitaria che disponga il ventaglio di adozione delle direttive tramite attuazione diretta ma che preveda, per alcune di esse, anche l'attuazione tramite regolamenti.

Una legge comunitaria regionale potrebbe – come avviene per quella nazionale e solo per le materie di competenza legislativa regionale (residuale e concorrente) – disporre l'attuazione

12/02, nel quale si asserisce: all'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie attribuite alle Regioni o alle province autonome in via esclusiva o concorrente, siano competenti le Regioni e le province autonome; ove le Regioni non abbiano provveduto, sussista il potere dovere dello Stato, al fine di rispettare i vincoli comunitari, di attuare, attraverso proprie fonti normative, tali direttive; le norme poste dallo Stato in via sostitutiva siano applicabili solo nell'ambito dei territori delle Regioni e Province autonome che non abbiano provveduto e siano cedevoli, divengano cioè inapplicabili, qualora le Regioni o le Province esercitino il potere loro proprio di attuazione della direttiva, nel territorio di tali Regioni o Province; ove lo Stato intervenga in via sostitutiva per l'attuazione delle direttive comunitarie, debba essere sentita la Conferenza Stato – Regioni ai sensi dell'art. 2, comma 3 e dell'art.5, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

diretta, rimanendo sempre salvo il principio che lo Stato può intervenire successivamente ad indicare quali norme di principio inderogabili debbano prevalere in materie di competenza legislativa concorrente.

Considerato che la legge statale dovrà stabilire gli strumenti con i quali le Regioni dovranno partecipare alla fase discendente, in sua assenza sono da ritenere ammissibili leggi regionali comunitarie che facciano aggio sulle norme costituzionali e statutarie relative al potere legislativo delle Regioni, così trattando questa legge comunitaria come una qualunque legge regionale?

Alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione si potrebbe ritenere che la Regione non possa prevedere nello Statuto una fonte sulla produzione della legge comunitaria regionale, in quanto si verrebbero a dettare norme generali in materia di procedure di attuazione del diritto comunitario derivato da parte della Regione, norme che la Costituzione riserva espressamente alla legge statale.

D'altra parte, non si può sostenere che in assenza di codesta legge statale, le Regioni non possano con una legge dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza, od anche utilizzare la fonte regolamentare, perché questo significherebbe o privare le Regioni della potestà normativa (e regolamentare) in materie che la Costituzione riserva loro, ritrasferendola in capo allo Stato, o impedire l'attuazione del diritto comunitario derivato, con conseguente violazione degli obblighi comunitari che incombono all'Italia. Il tutto, poi, in senso contrario al principio ricavabile dal nuovo testo costituzionale che vuole una promozione della partecipazione della Regione alla fase di attuazione del diritto europeo.

Sembra, perciò, di potersi sostenere, in conclusione, che allo stato dei fatti ed in attesa dell'intervento la Regione possa decidere di accorpate in "una" legge regionale (che può rubricare anche, se vuole, comunitaria) quella molteplicità di atti normativi che dovrebbe porre in essere per recepire il diritto comunitario nelle materie di competenza residuale e, nulla disponendo in materia di principi il legislatore nazionale, anche in materia concorrente, e possa anche prevedere che parte di tale diritto comu-

nitario sia recepito con regolamento regionale, purché questa legge comunitaria resti una legge regionale ordinaria.

Un rinvio strutturato e sistematico alla fonte regolamentare consentirebbe un'implementazione efficace delle norme comunitarie in sede regionale, agevolando il percorso normativo ed avvicinandolo al modello nazionale di recepimento del diritto comunitario. Senza contare che oggi la Costituzione riconosce alla Regione la potestà regolamentare in tutte le materie che non sono di competenza esclusiva dello Stato ed, anche in queste ultime, lo Stato può sempre delegare alla Regione la propria potestà regolamentare.

Naturalmente, nelle materie di competenza concorrente, la legge "comunitaria" regionale dovrà rispettare, i principi fondamentali eventualmente fissati con legge dello Stato. Essa, però, potrà disporre l'attuazione diretta del diritto europeo, rimanendo salvo il principio che lo Stato potrà/dovrà intervenire successivamente ad indicare quali norme inderogabili di principio debbano prevalere. Del resto, rimane sempre la possibilità riconosciuta alla Corte costituzionale di annullamento della legge regionale, nel giudizio in via principale, nell'ipotesi di non corretta attuazione di normativa comunitaria ⁽¹⁰⁾.

In un'ottica costruttiva l'intervento di una legge comunitaria regionale, che intervenisse in assenza di un intervento statale preventivo per le stesse direttive in materia concorrente, potrebbe costituire uno stimolo, un intervento anticipatorio che consentirebbe di interagire con lo Stato nelle sedi di confronto nazionale, servendo, nel contempo, da impulso per le soluzioni da indicare alle altre Regioni. Potrebbe servire, al limite, come ispirazione per l'intervento statale che volesse indicare norme di principio inderogabili o, più semplicemente, per ispirare l'intervento suppletivo dello Stato, diretto alle Regioni più pigre.

Una siffatta legge, oltre a costituire un metodo lineare di traghettamento della normativa comunitaria a livello regionale in tempi ragionevoli, avrebbe l'ulteriore pregio di prevenire un in-

(10) Si vedano Corte cost. n.384 del 94, n. 94-del 95 e, da ultimo, n. 424 del 99.

tervento sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza, mettendo l'Ente a riparo da un'attuazione della normativa non adeguata alle realtà regionali. È vero, per altro, che se tale legge dovesse avere una cadenza annuale (similmente con quanto avviene a livello statale), lo Stato potrebbe sempre procedere ad un intervento sostitutivo per "inadempienza" per una direttiva che sia entrata in vigore dopo l'approvazione della legge comunitaria regionale (in altri termini nell'intervallo tra due leggi comunitarie). Ma in realtà i termini per la recezione delle direttive non sono mai così ridotti, e, inoltre, apparirebbe paradossale un simile intervento, considerando il ritardo strutturale nell'attuazione delle direttive a livello nazionale.

Diversamente, una legge comunitaria regionale che intervenisse a ridosso di un intervento statale in materia di competenza concorrente sarebbe comunque meglio in grado di rispettare quei principi inderogabili prevalenti che la legge statale avesse indicato, potendo tranquillamente disciplinare la vera e propria attuazione della normativa comunitaria e potendo certamente intervenire sulla disciplina nazionale di dettaglio con gli opportuni adeguamenti.

Da un punto di vista contenutistico, inoltre, la possibilità di prevedere che la legge comunitaria regionale individui le direttive che debbano essere attuate da regolamenti avrebbe il vantaggio di far salve le competenze regionali nelle proprie materie, ed, in linea con quanto già stabilito dalla modifica alla Legge La Pergola disposta nel '98, consentirebbe l'effettivo spostamento dell'attuazione della normativa comunitaria dallo Stato alle Regioni. La possibilità di distribuire a ventaglio l'attuazione delle direttive, di stabilire se con disposizioni legislative, con regolamenti, e, in questo ambito, con i regolamenti di quali organi, secondo quanto stabilito dalla normativa regionale vigente, costituisce una soluzione metodologica, per l'attuazione del diritto comunitario, di un certo interesse. Infatti, la difficoltà di attuare a livello regionale le singole direttive è manifesta anche soprattutto per il loro recepimento solo attraverso leggi regionali. In una ristrutturazione in opera del sistema delle fonti regionali, la possibilità che una legge regionale comunitaria preveda

l'attuazione successiva di alcune direttive attraverso regolamenti potrebbe agevolare il percorso di attuazione, avvicinandolo, del resto, al più consueto modello nazionale di recepimento del diritto europeo.

Se poi è vero che sui regolamenti è escluso il ricorso alla Corte costituzionale per il sindacato di legittimità (controllo eventuale che già sarebbe possibile a monte sulla legge comunitaria regionale), nulla esclude che lesioni di competenza da parte delle fonti secondarie regionali possano essere portate alla Corte tramite il conflitto di attribuzione Stato-Regioni.

Oppure si sposterebbero l'ambito del ricorso e le motivazioni, ma verrebbe, però, anche a cambiare l'ambito di tutela delle situazioni soggettive considerate dalla normativa regionale con la possibilità di adire la giustizia amministrativa: non più cessazione di efficacia *erga omnes* di una norma legislativa regionale che violasse una situazione soggettiva tutelata dalla costituzione, ove mai dovesse capitare, ma semplice ricorso alla giustizia amministrativa per illegittimità di un regolamento. La prospettiva di assestamento di queste tematiche presuppone comunque le necessarie cautele, anche a fronte del processo di evoluzione delle forme di Governo regionale.

La titolarità del potere regolamentare nella transizione verso il nuovo assetto statutario delle Regioni di diritto comune

di Quirino Camerlengo

Sommario

1. Considerazioni introduttive sulla portata innovativa delle riforme costituzionali. – 2. Breve ricostruzione del dibattito intorno ai tempi di allocazione del potere regolamentare regionale. – 3. La posizione del giudice amministrativo lombardo. – 4. La potestà regolamentare delle Regioni ordinarie tra l'indefettibile rispetto del principio di legalità e l'ontologica vocazione dello Statuto quale fonte sulla produzione.

1. Considerazioni introduttive sulla portata innovativa delle riforme costituzionali

La revisione del dettato costituzionale non necessariamente sortisce effetti immediati nel contesto istituzionale di riferimento. La coesistente attitudine a mutare il previgente quadro normativo non sempre è corredata dalla capacità di introdurre direttamente elementi innovativi negli spazi interessati dalla riforma. In altri termini, la modifica della Carta fondamentale talora avvia un processo di rinnovamento delineato soltanto nei contorni generali, creando la cornice entro la quale si collocheranno le scelte e le determinazioni rimesse ad una futura e indefettibile attività di produzione normativa.

Il carattere per così dire differito di una novella concepita in questo ambito sovente discende dalla particolare complessità dei profili toccati dall'opera di trasformazione in tal modo concepita. Specie in quei settori ove la regolamentazione appare condivisa dagli enunciati costituzionali, recanti norme di principio, e

da altre fonti di livello inferiore, cui sono assegnate funzioni di attuazione e di specificazione, quanto più profondo e marcato si rivela il cambiamento, tanto maggiori risultano i problemi di adattamento della sottostante disciplina positiva. E l'incapacità delle regole di rango superprimario di mutare immediatamente l'assetto normativo in questione si appalesa rafforzata dalla tendenza della Costituzione a conservare, pur in occasione di importanti iniziative di revisione, la propria vocazione naturale di matrice suprema dell'ordinamento giuridico, in quanto tale scaturigine di direttive generali e di principi destinati ad orientare innanzitutto l'opera del legislatore ⁽¹⁾. La peculiare fisionomia assunta dalla descritta interazione fra elementi normativi eterogenei affiora nitidamente allorché le modifiche apportate al testo costituzionale coinvolgono la distribuzione di pubbliche potestà tra differenti organi istituzionali. In virtù dei basilari principi di tassatività e di legalità, ogni potere abilitato, al fine di tutelare interessi ascrivibili alla comunità, ad incidere coattivamente nella sfera giuridica dei singoli, tanto potenzialmente con la fissazione di regole generali ed astratte, quanto concretamente per il tramite di provvedimenti specifici e puntuali, deve riposare su di una fonte normativa che ne disciplini la titolarità, le modalità di esercizio e gli strumenti di tutela.

Il ruolo della legge fondamentale nella configurazione della irrinunciabile disciplina appare diversamente modulato a seconda della funzione regolata e dei soggetti pubblici investiti delle relative prerogative. In effetti, in ordine al potere legislativo, la Costituzione non si limita a delineare una struttura generica idonea ad abbracciare le diverse forme di estrinsecazione di tale funzione. La Carta fondamentale fonda e, nel contempo, condi-

(1) Al riguardo, la letteratura è particolarmente copiosa e autorevole: pertanto v., tra gli altri, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, *passim*; A. TESAURO, *Sui principi e sulle norme del diritto costituzionale*, in *Studi in onore di Giuseppe Menotti De Francesco*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1957, p. 695 ss.; S. BARTOLE, voce *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 494 ss.; A. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra "attuazione" e "adeguamento" della Costituzione*, Napoli, Jovene, 1995, spec. p. 283; L. MENGONI, *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. III, Modena, Mucchi, 1996, p. 1141 ss.

ziona, sul piano formale e su quello sostanziale, le opzioni normative adottate nello svolgimento dell'attività legislativa, in armonia con i canoni tradizionali dello Stato di diritto, "nel senso che anche la legge è ora subordinata ad una legge (costituzionale) ed è perciò anch'essa misurabile e controllabile alla stregua di una regola superiore" (2). L'attitudine della legge, e degli atti aventi forza e valore di legge, a definire schemi di qualificazione dei comportamenti individuali, apprestando meccanismi sanzionatori di più o meno rilevante intensità, comporta una serie di limitazioni alle libertà dei singoli tali da esigere una adeguata garanzia già a livello costituzionale. E la tutela in tal modo assicurata passa attraverso la consacrazione di principi in grado di indirizzare l'attività di predisposizione normativa e la definizione della procedura attraverso la quale detta attività compiutamente si manifesta, lasciando ad atti subordinati (si pensi ai regolamenti parlamentari o anche agli Statuti regionali) la previsione della disciplina di dettaglio.

Per quanto concerne le potestà pubbliche di carattere non legislativo, la Carta repubblicana confida sulla valenza imperativa e cogente del principio di legalità, in virtù del quale ogni espressione di un potere preordinato alla cura di interessi generali deve rinvenire in una fonte primaria del diritto il proprio fondamento di legittimazione. Di conseguenza, il dettato costituzionale sul punto appare decisamente assai generico, spettando alla legge la determinazione degli organi titolari e delle modalità di esercizio di tali poteri.

Alla luce delle precedenti considerazioni, si evince che la Costituzione assolve in misura ragguardevole la propria funzione di fonte sulla produzione degli atti legislativi, mentre in relazione agli atti non legislativi, primi tra tutti i regolamenti, tale compito è demandato in via pressoché esclusiva a fonti di rango immediatamente inferiore (3). Pertanto, appare chiaro che la sottrazio-

(2) G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I) Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, UTET, 1988, p. 57, dove aggiunge che "il potere legislativo ordinario, cioè quello in cui "ordinariamente" si manifesta il processo della integrazione politica, non è più illimitato nelle sue valenze, direzioni, contenuti, etc., ma è sottoposto al diritto".

(3) Così, a titolo esemplificativo, alla potestà regolamentare del Governo la Costituzio-

ne di un potere precedentemente attribuito ad un dato organo e la contestuale attribuzione del medesimo ad un altro cagiona problemi di puntuale regolamentazione, raramente risolti dalla disciplina costituzionale, specialmente nei casi in cui detto passaggio coinvolga soggetti incardinati in differenti apparati istituzionali, nonché funzioni di natura non legislativa ⁽⁴⁾.

2. Breve ricostruzione del dibattito intorno ai tempi di allocazione del potere regolamentare regionale

Anticipando un vasto e radicale intervento innovativo intervenuto solo a distanza di due anni, la l. cost. 1/1999 ha inciso profondamente sull'identità complessiva dell'ordinamento regionale, tanto sul versante organizzativo in ordine ai rapporti tra le supreme istituzioni locali, quanto su quello in cui operano le fonti del diritto adottate in quel contesto ⁽⁵⁾.

Accanto ad una ragguardevole valorizzazione dell'autonomia statutaria, apprezzabile sia sul piano formale che dal punto di vista sostanziale, il legislatore della rammentata riforma ha sensibilmente alterato il volto originario degli atti normativi secondari, sotto il profilo della titolarità del corrispondente potere. Con

ne dedica una sola previsione afferente al potere del Presidente della Repubblica di emanare tali atti normativi: la compiuta disciplina di tale potere è rinvenibile nella legge 400/1988, che ha superato la previgente fonte sulla produzione rappresentata dalla legge n. 100 del 1926.

(4) La recente legge costituzionale 3/2001, valorizzando al massimo il principio di sussidiarietà verticale, ha di regola concentrato in capo al Comune le funzioni amministrative. Ebbene, risulta estremamente improbabile assegnare a tale novella la capacità di trasferire di per sé sola codeste funzioni agli enti territoriali appena menzionati, considerata la necessità, da un lato, di adattare la legislazione vigente, statale e regionale, all'innovativo indirizzo impresso dal legislatore della riforma e, dall'altro, di introdurre tutte le misure (finanziarie e amministrative in senso lato) perché tale trasferimento possa concretamente operare (volgendo lo sguardo al passato, una vicenda per molti versi analoga caratterizzò, negli anni Settanta, i rapporti tra l'amministrazione centrale e le neonate Regioni a Statuto ordinario).

(5) V. specialmente A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, p. 599 ss. Al riguardo, mi permetto di rinviare anche a Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, Giuffrè, 2000, *passim*.

la soppressione del riferimento alle potestà regolamentari, quanto alle competenze del Consiglio regionale, e con la contestuale attribuzione al Presidente della Giunta della funzione di emanare i regolamenti regionali (mantenendo immutate la potestà legislativa del primo, e la promulgazione delle leggi ad opera del secondo), la predetta legge costituzionale ha ridisegnato l'identità di una prerogativa sino a quel momento ridotta ai margini della complessiva azione di governo regionale ⁽⁶⁾.

Tuttavia, l'apparente semplicità intrinseca della novità così introdotta ha ben presto lasciato affiorare un aspetto problematico che ha alimentato un acceso dibattito dottrinale, con intuibili ripercussioni anche a livello politico e istituzionale. In difetto di una esplicita attribuzione del conteso potere regolamentare ad un determinato organo regionale, e in presenza della conclamata volontà di addivenire ad una assegnazione del medesimo in qualche modo congeniale ai mutati rapporti tra l'assemblea rappresentativa e le istituzioni preposte alla funzione esecutiva, l'attenzione dei commentatori si è soffermata sull'attitudine o meno del nuovo art. 121 Cost. ad operare una immediata, automatica riallocazione dello stesso potere a favore della Giunta.

Invero, la modifica in parola di primo acchito parrebbe aver creato le condizioni per una sostanziale paralisi della potestà regolamentare delle Regioni di diritto comune. Per un vero, la sottrazione al Consiglio della prerogativa in oggetto sembra-

(6) Interessante a tal fine appare il parere reso il 15 marzo 2000 dal Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo cui "si può ritenere (...) che la recente novella costituzionale, con l'eliminazione della previsione espressa della competenza regolamentare in capo al consiglio, abbia inteso qualificare il consiglio stesso come assemblea legislativa e la giunta come l'esecutivo della Regione. In ciò condizionando la stessa capacità dello statuto, che pure è ora capace di definire la forma di governo della Regione, di intervenire in materia di qualificazione dei predetti organi con riferimento alla funzione normativa, sull'esempio di quanto disposto per lo Stato (...) Sembrerebbe, dunque, che la nuova disposizione costituzionale abbia voluto distinguere, più nettamente che nel passato, in ambito regionale, la funzione legislativa dalla funzione regolamentare. Tale scelta sembra coerente anche con l'obiettivo di incrementare il ricorso alla fonte regolamentare laddove non sia necessaria l'emanazione della legge, obiettivo meglio perseguito con la differenziazione degli organi competenti in materia. Storicamente, infatti, la coincidenza delle funzioni del consiglio regionale ha determinato una sostanziale preferenza del consiglio regionale per lo strumento legislativo invece che quello regolamentare".

rebbe precludere al medesimo la legittimazione ad adottare simili fonti secondarie. D'altro canto, la mancata attribuzione espressa del potere regolamentare ad uno degli altri organi di vertice impedirebbe all'aspirante titolare di avvalersi validamente di tale facoltà.

Ebbene, questo effetto apparentemente paradossale è stato confutato, con esiti specularmente antitetici, da quanti propendono ad assegnare alla riforma una portata innovativa procrastinata all'avvento dei nuovi Statuti ordinari (o quanto meno a leggi regionali di carattere generale), e da coloro che al contrario ravvisano nella soluzione accolta dal legislatore costituzionale la capacità di redistribuire immediatamente il potere regolamentare in discussione.

La tesi proclive ad escludere il riferito automatismo poggia fondamentalmente sulla constatazione che il legislatore costituzionale ha perseguito l'obiettivo di eliminare l'esclusiva attribuzione del potere in discussione al Consiglio regionale, senza contestualmente procedere alla identificazione dell'organo titolare ⁽⁷⁾. Nell'intento di correggere una palese anomalia, segnalata a più riprese dagli studi condotti in materia, la riforma del 1999 ha rimosso una riserva che, diversamente, avrebbe seriamente compromesso, o quanto meno fortemente ridimensionato, la riconosciuta vocazione dello Statuto di determinare la forma di governo regionale e di stabilire i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, sia pure in armonia con il dettato costituzionale ⁽⁸⁾. Attesa l'intima connessione tra il modello dei

(7) Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, VII ed., Padova, Cedam, 2000, p. 336; R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, p. 543; U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti*, *ivi*, p. 594; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, p. 100; Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, p. 132 ss.; ancora R. TOSI, *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità* (atti del Seminario di Messina, 6 aprile 2001), Milano, Giuffrè, 2001, p. 57, n. 26; P. GIANGASPERO, *La Corte interviene sul problema del riparto della competenza regolamentare nelle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2001, spec. p. 760 ss.; E. BALBONI, *Relazione al Convegno Tra Giunta e Consiglio: la potestà regolamentare regionale contesa* (organizzato dall'Istituto di Diritto pubblico dell'Università degli Studi di Milano, 8 aprile 2002), in corso di pubblicazione.

(8) Cfr., al riguardo, G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 215, che nota come "questa anomalia

rapporti tra gli organi chiamati a tracciare l'indirizzo politico e la distribuzione del potere normativo tra i diversi soggetti istituzionali, l'assegnazione dell'ambito potere incide in misura non trascurabile sugli equilibri e sull'assetto complessivo delle supreme relazioni interorganiche. Quanto, poi, ai problemi di diritto intertemporale, le vigenti disposizioni statutarie e legislative, contemplanti l'adozione ad opera del Consiglio regionale di regolamenti, continuano a trovare applicazione, non essendo riscontrabile alcuna antinomia tra la norma costituzionale che ha espunto la descritta riserva e le previsioni normative di grado primario che individuano nello stesso Consiglio l'organo titolare del potere in esame.

La contrapposta posizione teorica tende ad enfatizzare il profilo formale, alla luce comunque delle finalità che hanno ispirato la revisione in commento ⁽⁹⁾. La stretta correlazione tra la funzione esecutiva e la potestà regolamentare, riconoscibile a li-

organizzativa, unita alla circostanza che le leggi regionali sono esse stesse per lo più notevolmente 'amministrativizzate', cosicché residuano pochi spazi per un'ulteriore attività normativa secondaria, spiega l'atrofia in cui è caduta questa fonte del diritto nelle organizzazioni regionali". Sulle ragioni che hanno condotto alla discussa compilazione dell'art. 121 in seno all'Assemblea costituente v. G. FALCON, *Le potestà normative regionali dall'Assemblea costituente al testo costituzionale*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1979, p. 988 ss. Cfr., pure, I. FASO, *Le minori potestà legislative della Regione*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 86 ss. Quanto ai tentativi di rinvenire giustificazioni plausibili in ordine al conferimento di tale potestà al Consiglio v. G. VIRGA, *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1949, p. 115, n. 2; A. PUBUSA, *Considerazioni sulla potestà regolamentare regionale*, in *Le Regioni*, 1986, p. 726; S. BARTOLE, *Le Regioni*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, III ed., Bologna, Il Mulino, 1991, p. 187. D'altronde, la stessa Corte costituzionale ha sempre applicato in maniera rigorosa il dettato costituzionale, ricordando come, alla luce appunto dell'art. 121, "gli Statuti delle Regioni ordinarie sono univocamente concordi nel senso di consentire al solo Consiglio l'adozione di regolamenti": Corte cost., 30 dicembre 1985, n. 371, in *Le Regioni*, 1986, p. 717 ss. V. anche Id., 19 maggio 1988, n. 569, *ivi*, 1989, p. 273 ss.; 26 luglio 1988, n. 918, *ivi*, p. 1673 ss.; 22 giugno 1990, n. 311, *ivi* 1991, p. 1143 ss.; 20 luglio 1990, n. 348, *ivi*, p. 1343 ss. Sulla giurisprudenza costituzionale appena citata v. M. MALO, *L'esercizio dei poteri regolamentari negli ordinamenti regionali: riflessioni sulla più recente giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, 1991, p. 995 ss.

(9) Reputa prevalente tale interpretazione N. LUPO, *Il riordino dei sistemi delle fonti regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, p. 235, n. 25. Concordi nel ritenere che la riforma in oggetto abbia trasferito "l'esercizio delle potestà regolamentari dal Consiglio al Presidente della Giunta" appaiono L. SAPORITO, P.M. NAPOLITANO, *Istituzioni di diritto regionale*, II, Padova, Cedam, 2001, p. 97.

vello statale ed ulteriormente comprovata dall'esperienza di altri ordinamenti, rende del tutto improprio il conferimento di tale attribuzione allo stesso organo preposto allo svolgimento dell'attività legislativa. Il riconoscimento al Presidente della Giunta del potere di emanare i regolamenti contribuisce a corroborare l'avvenuto, immediato spostamento della potestà in oggetto verso l'esecutivo regionale, considerata la maggiore incidenza sostanziale che una simile prerogativa presidenziale è in grado di dispiegare nel procedimento di formazione di tali atti normativi ⁽¹⁰⁾. Il rilievo assegnato alla dimensione teleologica della novella suffraga, quindi, la tesi dell'illegittimità costituzionale sopravvenuta o dell'abrogazione di tutte le disposizioni, a cominciare da quelle contenute negli Statuti, che inscrivono tra le funzioni consiliari anche la potestà regolamentare. In definitiva, in virtù dei dati desumibili dai lavori preparatori ed anche alla luce delle disposizioni transitorie raccolte nell'art. 5 della l. cost. 1/1999, si deduce che, in ordine alla nuova ripartizione delle potestà regionali, l'intenzione del legislatore fosse quella di determinare l'immediata disapplicazione delle previsioni statutarie incompatibili con l'innovativa disciplina ⁽¹¹⁾. Di recente, poi, tale tesi è stata ulteriormente propugnata alla luce dell'asserita esistenza di un principio generale dell'ordinamento giuridico che assegna all'Esecutivo il potere regolamentare: sicché, la riforma in questione, eliminando la preesistente deroga contenuta nell'art. 121 cit., avrebbe determinato la riespansione del predetto principio ⁽¹²⁾.

(10) Così M.A. SANDULLI, *Prime impressioni sul ruolo dei nuovi statuti regionali*, in AA. VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 38.

(11) In questo senso soprattutto B. CARAVITA DI TORITTO, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1* (atti del Forum di Roma, 5 maggio 2000), Milano, Giuffrè, 2001, p. 107 ss. V. anche ID., *Intervento*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale* (atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001), Milano, Giuffrè, 2001, p. 70.

(12) Così B. CARAVITA DI TORITTO, *Relazione al Convegno Tra Giunta e Consiglio: la potestà regolamentare regionale contesa*, cit.

3. *La posizione del giudice amministrativo lombardo*

Con la sentenza n. 868 del 2002, la terza sezione del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia ha inserito un ulteriore tassello, sia pure di natura giurisprudenziale, nell'intricato mosaico del sistema regionale delle fonti del diritto. Chiamato a delibare la legittimità del regolamento della Giunta lombarda di attuazione della legge regionale 23 luglio 1999, n. 14, relativa al settore del commercio, questo Collegio, verosimilmente suggestionato dalla posizione assunta, sia pure in modo quasi accidentale, sul punto dalla Corte costituzionale⁽¹³⁾, ha imboccato un tragitto che sembrava essere stato interdetto da una precedente pronuncia resa, sia pure in sede cautelare, dalla medesima sezione. Infatti, mentre con l'ord. 23 novembre 2000, n. 3827⁽¹⁴⁾, il suddetto organo rigettò la domanda incidentale di sospensione del provvedimento impugnato in quanto la nuova formulazione dell'art. 121 cit. apparve, "ad un primo esame, idonea ad incidere direttamente sulla titolarità del potere regolamentare" prevista dalla suindicata legge, la pronuncia di merito accede a conclusioni radicalmente differenti.

Più precisamente, l'atto impugnato dai ricorrenti è una deliberazione della Giunta qualificata espressamente "regolamento di attuazione" e, in quanto tale, oggetto di emanazione ad opera del Presidente della Regione e, poi, di pubblicazione nel Bollettino ufficiale. Tale iniziativa è stata realizzata sulla base della previsione della citata legge regionale che esplicitamente aveva attribuito al Consiglio regionale il potere di approvare il programma triennale recante gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e di determinare i criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale.

Lungi dall'adottare l'atto tipico immaginato dal legislatore

(13) Si allude, più precisamente, a Corte cost., (ord.) 30 marzo 2001, n. 87, in *Le Regioni*, 2001, p. 749 ss., dove si riconosce che la l. cost. 1/1999 "ha eliminato l'obbligatorietà della approvazione dei regolamenti da parte del Consiglio regionale o in altri termini ha consentito di fare venire meno la riserva di esclusiva competenza dei Consigli regionali del potere di adottare regolamenti".

(14) In www.giust.it.

locale, vale a dire l'atto di programmazione (peraltro contemplato anche dall'art. 13 della legge 241/1990), le predette istituzioni regionali hanno sperimentato una tecnica operativa difforme rispetto alle scelte culminate nello Statuto.

Quest'ultimo, invero, riconosce nel Consiglio l'organo abilitato ad esercitare le potestà legislative e regolamentari, non suscettibili di delega, prevedendo, quanto agli atti di normazione secondaria, l'applicabilità, in quanto compatibili, delle regole procedurali previste per la funzione legislativa⁽¹⁵⁾. D'altra parte, lo stesso Statuto non contempla alcun potere presidenziale di emanazione, essendo tale organo chiamato a promulgare, in armonia con quanto previsto dal testo originario dell'art. 121 cit., le leggi ed i regolamenti regionali⁽¹⁶⁾.

Dal canto suo, poi, la Giunta, ai sensi dell'art. 21 dello Statuto lombardo, è legittimata a dare esecuzione, ove occorra ai provvedimenti del Consiglio, nonché a predisporre, in collaborazione con le competenti commissioni consiliari, i programmi e i piani della Regione, e a curarne l'attuazione⁽¹⁷⁾.

Ora, pur condividendo la lettura complessiva della novella costituzionale, che ha implementato nell'ordinamento regionale lo stesso parallelismo tra poteri normativi attribuiti in ambito statale all'organo legislativo ed a quello esecutivo⁽¹⁸⁾, e riconosciuta altresì "la sicura connessione tra il sistema delle fonti e la

(15) Cfr. gli artt. 37 e ss. Stat. Lombardia, integrati dagli artt. 71 e ss. del Regolamento interno del Consiglio regionale. Del resto, una disciplina comune per le due funzioni appena richiamate è rinvenibile anche negli altri Statuti ordinari: v., soprattutto gli artt. 27 e ss. Stat. Emilia-Romagna e gli artt. 39 e ss. Stat. Veneto. Inoltre, il divieto di delega di tali attribuzioni alla Giunta è espressamente sancito da tali fonti in maniera pressoché uniforme: cfr., tra gli altri, gli artt. 31 Stat. Abruzzo; 39 Stat. Basilicata; 17 Stat. Liguria; 31 Stat. Molise; 22 Stat. Toscana.

(16) La funzione presidenziale di emanazione delle fonti secondarie è prevista dagli artt. 21 e 32 Stat. Emilia-Romagna, nonché dall'art. 51 Stat. Marche.

(17) Disposizioni simili sono dettate, tra gli altri, dagli artt. 46 Stat. Abruzzo; 31 Stat. Basilicata; 27 Stat. Calabria; 22 Stat. Lazio; 36 Stat. Liguria; 25 Stat. Marche; 22 Stat. Molise; 41 Stat. Puglia; 46 Stat. Toscana; 59 Stat. Umbria.

(18) Nella sentenza si legge che "la *ratio* della novella risiede, infatti, nella più chiara definizione dei compiti e del ruolo assunto dal Consiglio, organo assembleare dotato di diretta investitura popolare, intestatario di funzioni essenzialmente legislative, e dalla Giunta, "organo esecutivo" dell'ente (...), chiamato ad esprimere, sotto la direzione del suo Presidente, una vera e propria "politica" (*recte*: indirizzo politico) regionale (...)"

forma di governo regionale”⁽¹⁹⁾, tale da suggerire un ripensamento in ordine alla collocazione del potere in questione, il giudice amministrativo reputa “intervenuta solamente l’abolizione della riserva di potestà regolamentare in capo al Consiglio regionale”. Non prendendo posizione sul punto, la riforma costituzionale ha invero lasciato “libera ciascuna Regione di individuare, nell’esercizio delle sue prerogative di autonomia costituzionalmente garantita, l’organo titolare della funzione regolamentare”.

A suffragio della tesi quivi accolta, l’autorità giudicante adduce sia elementi di tenore squisitamente letterale, sia argomentazioni di più ampio respiro concettuale.

Quanto al potere presidenziale di emanazione, si tratta di una mera precisazione imposta dalla rimozione della predetta riserva, posto che la promulgazione meglio si attaglia all’attività legislativa posta in essere dall’assemblea rappresentativa degli elettori⁽²⁰⁾. Inoltre, l’esplicito riconoscimento al Consiglio regionale di “altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi”, di cui all’art. 121 cit., è talmente generico da includere potenzialmente anche la facoltà “di procedere a una normazione

(19) I reciproci condizionamenti tra la forma di governo ed il sistema delle fonti del diritto è stato sottolineato, in particolare, da E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 1 ss. E p. 247 ss., e da A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1986, p. 217 ss. Cfr. altresì G. COLAVITTI, *Decretazione d’urgenza e forma di governo*, in *Diritto e società*, 1999, p. 317 ss.

(20) A questo proposito, giova rammentare che, pur essendo accomunate dalla condivisa capacità di collocarsi nel procedimento di formazione degli atti normativi, la promulgazione e l’emanazione assolvono finalità distinte. Mentre il potere di promulgazione, anche in virtù di una consolidata tradizione, accede all’attività legislativa esercitata dall’assemblea a diretta investitura popolare, la funzione di emanazione viene attratta nell’orbita tracciata dall’attività esecutiva, consentendo al suo titolare un ruolo non meramente marginale nella determinazione dei contenuti dell’atto per l’appunto emanato. Per i necessari approfondimenti sul tema v. S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 824 ss.; G.U. RESCIGNO, *Commento all’art. 87*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1979, p. 205 ss.; S.M. CICCONE, voce *Promulgazione delle leggi*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, p. 100 ss.; P. GIOCOLI NACCI, voce *Promulgazione*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIV, Roma, Treccani, 1991.

di carattere secondario” (21).

Ad ogni modo, è proprio il principio di legalità ad esigere una apposita intermediazione legislativa, finalizzata a disciplinare il procedimento di produzione delle norme secondarie. Pertanto, “alla tesi dell’automatico trasferimento alla Giunta del potere in esame si oppone anche l’assenza di statuizioni sul procedimento relativo alla formazione di atti regolamentari” (22). L’assolvimento di tale funzione di regolamentazione, demandata inevitabilmente ad una fonte primaria (lo stesso Statuto ordinario, o anche una legge regionale), è, peraltro, fortemente condizionato dalla necessità di definire in maniera tecnicamente appropriata e politicamente opportuna l’assetto dei rapporti tra maggioranza ed opposizione.

In definitiva, è da respingere la tesi dell’abrogazione tacita per incompatibilità sopravvenuta delle previsioni relative al potere regolamentare del Consiglio, né tanto meno sussistono, per questo organo di giustizia amministrativa, gli estremi della non manifesta infondatezza per adire il giudice delle leggi al fine di accertare l’illegittimità costituzionale sopravvenuta delle stesse disposizioni. Esclusa, dunque, la strada del contenzioso costituzionale e riconosciuta implicitamente l’inattitudine del giudice comune di dirimere una questione normativa di tale consistenza e spessore, s’impone un intervento del legislatore sul punto, at-

(21) Di diverso avviso G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 655-656, per il quale tale argomentazione “finisce per esaltare quelle disposizioni degli Statuti regionali che attribuiscono al Consiglio l’esercizio delle potestà regolamentari attribuite alla Regione e che risultano meramente ripetitive del preesistente testo dell’art. 121, comma 2°, Cost.”.

(22) Il T.A.R. aggiunge, peraltro, che si potrebbe discutere intorno alla possibilità di configurare accanto a regolamenti collegiali, anche fonti sublegislative assunte da organi monocratici. Sulla necessità di una disciplina puntuale del procedimento di formazione dei regolamenti regionali v. Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, p. 134. Più di recente, questo convincimento è stato ribadito altresì da R. TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, in questa *Rivista*, 2001, p. 118, per la quale “almeno fino a che i nuovi statuti non saranno varati, risulta indispensabile una disciplina legislativa per dare fondamento all’esercizio del potere regolamentare da parte della Giunta, ché altrimenti risultano contraddetti i postulati più ovvi del principio di legalità”. Sull’importanza del principio di legalità in questo ambito v. anche L. D’ANDREA, *Regolamenti regionali e unità del sistema delle fonti*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 225 ss.

teso che, anche alla luce delle innovazioni apportate dalla l. cost. 3/2001, diviene “vieppiù rilevante stabilire nel modo meno equivoco possibile (cioè attraverso apposite statuizioni formali) chi sia il titolare della funzione regolamentare all’interno delle istituzioni regionali”⁽²³⁾.

4. *La potestà regolamentare delle Regioni ordinarie tra l’indeffettibile rispetto del principio di legalità e l’ontologica vocazione dello Statuto quale fonte sulla produzione*

La vicenda in esame dimostra ancora una volta come il legittimo e comprensibile perseguimento di determinati obiettivi politici sovente conduca a scelte affrettate e poco meditate intorno al corretto impiego degli strumenti istituzionali messi a disposizione dall’ordinamento, istillando la sensazione che l’impellente aspirazione a dare seguito, nei fatti, a importanti riforme si traduca in un uso maldestro e disinvolto degli istituti giuridici. Nel caso di specie, la Regione Lombardia ha operato un primo tentativo di verificare concretamente la portata pratica delle trasformazioni intervenute per effetto della l. cost. 1/1999. Senonché, nell’ansia di saggiare in tempi rapidi una delle principali innovazioni così introdotte, le relative istituzioni hanno commesso un duplice errore di strategia, pur essendo mosse dall’apprezzabile intento di non disattendere i canoni fondamentali del diritto, primo tra tutti il principio di legalità.

Innanzitutto, l’esecutivo regionale ha assunto la contestata iniziativa in un settore disciplinato da una legge che espressamente, e in modo non equivoco, attribuiva al Consiglio un determinato potere, quale quello di programmazione delle attività commerciali. Qualora la Giunta avesse adottato simili determi-

(23) A tale riguardo, sia permesso ancora una volta rinviare a Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, pp. 133-134, dove si ebbe modo di osservare che “la tesi dell’immediata attribuzione del potere regolamentare all’Esecutivo regionale, per quanto possa apparire ispirata da una nitida volontà di accelerare i tempi di effettiva e compiuta attuazione della riforma, altrimenti ostacolata da una eventuale (e neanche tanto remota) inerzia del legislatore statutario, in realtà mal si addice alla edificazione di un modello di disciplina privo di vuoti e incertezze”.

nazioni con un generico atto di programmazione, il giudice amministrativo avrebbe potuto agevolmente annullare tale provvedimento per incompetenza.

In secondo luogo, la fragilità intrinseca delle argomentazioni sviluppate dall'ente resistente discende altresì dallo specifico *nomen juris* assegnato all'impugnata deliberazione, considerato che testualmente la legge regionale di riferimento non allude in alcun modo ad un regolamento di attuazione: così, è stato offerto un ulteriore elemento negativo apprezzabile dall'autorità giudicante.

Pertanto, la Giunta regionale ha collaudato una prerogativa ad essa virtualmente (ma non ancora ufficialmente) spettante in un terreno poco propizio, palesando una determinata volontà politica pur in presenza di condizioni formali non del tutto favorevoli, vale a dire la puntuale attribuzione al Consiglio del potere illegittimamente esercitato e la configurazione di un atto di programmazione, e non di un regolamento di attuazione. In particolare, relativamente a questo secondo profilo, le due tipologie di atto amministrativo appena menzionate, pur essendo accomunate dalla medesima portata generale, nondimeno presentano differenze non trascurabili. Mentre i regolamenti dettano norme giuridiche, generali ed astratte, siano esse di attuazione, integrazione o esecuzione di disposizioni legislative, al fine di disciplinare rapporti intersoggettivi o aspetti organizzativi interni ad una data struttura amministrativa, di programmazione sono "gli atti attraverso i quali l'Amministrazione, a fronte di una situazione complessa (sul piano spaziale o temporale) valutata e presa in esame nella sua globalità, determina l'ordine e i contenuti dell'azione dei soggetti (pubblici e privati, ivi compresa la stessa Amministrazione titolare del potere) in essa coinvolti" (24).

D'altro canto, il segnalato malinteso strategico appare ancor più inspiegabile (quanto meno sul piano squisitamente tecnico)

(24) V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 526. Così, in generale, A.M. SANDULLI, *Diritto amministrativo*, XII ed., Napoli, Jovene, 1974, p. 453, e, più di recente, E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Milano, Giuffrè, 2001, p. 309. Ad una diversa conclusione accede F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo. Parte generale*, V ed., Padova, Cedam, 1987, p. 128.

ove si rifletta che, pur sotto l'impero del vecchio art. 121 Cost., anche in altre Regioni la Giunta ha posto in essere provvedimenti amministrativi di carattere materialmente normativo, senza con ciò imbattersi nell'azione caducatoria dell'autorità giudiziaria⁽²⁵⁾.

L'organo giudicante ha, dunque, deciso per l'annullamento della delibera della Giunta al cospetto di previsioni statutarie reputate ancora vigenti, nella loro originaria integrità, anche se segnate da una sorte già facilmente intuibile, considerati gli intendimenti sottesi alle recenti modifiche costituzionali. Escludendo tanto l'abrogazione per incompatibilità, quanto l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, il T.A.R. della Lombardia ha dimostrato di aver aderito alle suggestive conclusioni formulate da una attenta dottrina, che ha avuto il merito di dimostrare l'inammissibilità tecnica o anche l'inutilità pratica delle due soluzioni appena rievocate.

Innanzitutto, non si tratterebbe di abrogazione, giacché nessun disposto della l. cost. 1/1999 "ha ad oggetto la competenza regolamentare e quindi non si manifesta quel puntuale contrasto che richiede di essere risolto con i modi dell'abrogazione"⁽²⁶⁾. Invero, le disposizioni statutarie afferenti alla titolarità della potestà regolamentare hanno concretizzato una ipotesi di novazione delle norme desumibili dall'originario testo costituzionale: sicché, analogamente a quanto accade nel caso di un rinvio re-

(25) Invero, questa «criptonormazione» di origine non consiliare, come ricorda con severità di giudizio A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 61, si è risolta nella proliferazione di atti regolamentari «rivestiti di forme diverse (con tutti i limiti e gli inconvenienti che se ne sono, naturalmente, avuti) e, comunque, riproducendo ed, anzi, ancora di più esibendo quel carattere di mediocre fattura (sul piano qualitativo) che, in generale, connota la gran parte della produzione legislativa regionale». In generale sul tema v. M. MALO, *op. cit.*, p. 1008 ss., nonché G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare e gli atti sub legislativi delle Regioni*, in AA.VV., *Il procedimento legislativo regionale*, vol. II, Padova, Cedam, 1997, p. 287 ss. Quanto alla prassi immediatamente successiva alla riforma in questione v. ID., *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, cit., p. 647 ss.

(26) R. TOSI, *La competenza regolamentare dei Consigli regionali (abrogazione, illegittimità costituzionale o altro ancora ?)*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, p. 123. Non così, invece, G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*, p. 656, a mente del quale "le disposizioni statutarie in esame debbono quindi essere ritenute ormai abrogate dopo l'entrata in vigore della l. cost. 1/1999".

cettizio o materiale, le vicende incidenti sulla regola riprodotta non si riverberano sulle previsioni riproduttive, che al contrario seguono un proprio, specifico destino.

Inoltre, un ipotetico intervento del giudice delle leggi risulterebbe senz'altro superfluo. Per un verso, infatti, qualora la Regione continuasse ad applicare le norme statutarie previgenti, un intervento caducatorio della Corte non sortirebbe comunque l'effetto di assegnare tale funzione all'organo esecutivo regionale. D'altra parte, ove lo stesso Ente intendesse uniformarsi allo spirito della riforma, l'esercizio del potere regolamentare ad opera della Giunta sarebbe inficiato, in assenza di una apposita, previa disciplina legislativa, dalla violazione del più volte rievocato principio di legalità: ed il riscontrato vizio potrebbe essere accertato e dichiarato da qualsiasi giudice, come nel caso in discussione⁽²⁷⁾.

Peraltro, contrariamente a quanto sostenuto in alcuni scritti, appare difficilmente praticabile l'idea di operare una interpretazione adeguatrice degli enunciati statutari alla luce del nuovo dettato costituzionale o persino di accedere ad una estensione in via analogica della disciplina relativa agli atti amministrativi di competenza della Giunta⁽²⁸⁾. La capacità estensiva di tali moda-

(27) Così perspicuamente R. TOSI, *op. ult. cit.*, p. 124.

(28) In effetti, per G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*, p. 662, la mancanza di una norma attributiva del conteso potere regolamentare non confuta la tesi dell'immediata devoluzione di tale prerogativa alla Giunta: invero, "su questo punto valgono, in quanto applicabili, le disposizioni relative all'adozione e alla pubblicazione degli atti amministrativi che già sono di competenza della Giunta". Di diverso avviso, invece, A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, relazione all'Incontro di studio sul tema *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 27, per il quale "fino a quando il procedimento di formazione dei regolamenti non sarà rimesso convenientemente a punto nei singoli ordinamenti regionali, è evidente che di tali atti non si potrà avere traccia nell'esperienza di normazione, risultando ormai materialmente inapplicabili le norme contenute nei regolamenti consiliari". Cfr., altresì, R. TOSI, *op. ult. cit.*, p. 125, la quale ritiene che in attesa delle future determinazioni statutarie, si potrebbe procedere ad una interpretazione adeguatrice degli enunciati contenuti in simili fonti: "gli attuali statuti, allora, fornirebbero nulla più che la base normativa ad eventuali regolamenti del Consiglio, fornirebbero cioè una norma abilitante in via generale il Consiglio ad esercitare la funzione regolamentare, ma cedevole di fronte a singole leggi che già oggi, senza attendere l'adozione dei nuovi statuti, puntualmente

lità ermeneutiche o applicative si rivela ridimensionata, se non addirittura vanificata, dalle differenze per così dire ontologiche tra gli ipotizzati regolamenti della Giunta e gli atti contemplati dagli Statuti o dai regolamenti interni degli organi esecutivi regionali.

L'adattamento dell'attuale disciplina statutaria in tema di regolamenti consiliari incontra ostacoli oltremodo rilevanti, sol che si pensi alla circostanza, non marginale, che il procedimento di formazione di tali provvedimenti è oggi modellato alla stregua dei tradizionali principi e criteri oggettivi che informano l'attività normativa di rango primario dell'assemblea elettiva: si pensi, senza ambizione di completezza, alla fase dell'iniziativa, al ruolo delle commissioni consiliari, alle modalità di discussione e votazione. In particolare, poi, negli Statuti ordinari è comunemente prevista l'iniziativa popolare per la presentazione di proposte di regolamento, e questa prerogativa mal si concilia con la posizione e le funzioni assegnate all'organo esecutivo⁽²⁹⁾. Per superare questa incompatibilità, occorrerebbe espungere dal procedimento di formazione dei regolamenti della Giunta, ricostruito in via interpretativa, una simile ipotesi, col rischio però di attribuire all'attività ermeneutica una portata non propria ed una valenza eccessiva, tale da intaccare persino uno strumento di democrazia diretta.

Inoltre, la specificità e l'infungibilità del regolamento, quale atto formalmente non legislativo ma nondimeno abilitato a produrre norme giuridiche costitutive dell'ordinamento, rendono estremamente problematica l'estensione in via analogica delle norme disciplinanti l'azione amministrativa della Giunta. E quand'anche si reputassero applicabili, in quanto compatibili, i principi generali sul procedimento amministrativo, residuerebbe comunque il dubbio, precedentemente espresso, sulla illegittima compressione in sede interpretativa di un mezzo, quale appunto l'iniziativa popolare, di estrinsecazione della democrazia non

volta a volta assegnassero una specifica competenza regolamentare alla Giunta".

(29) Oltre, naturalmente, all'art. 56 Stat. Lombardia, v. anche gli artt. 49 Stat. Abruzzo; 63 Stat. Basilicata; 43 Stat. Calabria; 50 Stat. Campania; 35 Stat. Lazio; 9 Stat. Liguria; 75 Stat. Toscana; 38 Stat. Veneto.

mediata anche in ambito regionale.

Le difficoltà appena paventate rafforzano il convincimento, condiviso anche dalla pronuncia in commento, in ordine alla ineludibile e improcrastinabile predisposizione di un modello generale di disciplina cui assoggettare la potestà regolamentare regionale. A tal fine, lo Statuto, come valorizzato dalla stessa riforma, assurge a fonte sulla produzione più congeniale rispetto ad altri atti normativi, pure astrattamente idonei ad adempiere a questa funzione⁽³⁰⁾. L'aggravamento procedurale, previsto per la legge regionale di approvazione, tende ad assicurare una maggiore stabilità nel tempo alle disposizioni dettate sul punto, conferendo alle medesime una condizione complessiva di relativa intangibilità, tale da porle al riparo da contingenti mutamenti decisi da maggioranze altrettanto occasionali. Ad ogni modo, al di là della dimensione formale dei fenomeni qui analizzati, è facile constatare come in questo microsistema di fonti del diritto⁽³¹⁾, la disciplina statutaria, nel rispetto dei canoni consacrati nella Carta costituzionale, è destinata a porre le condizioni per il legittimo esercizio di un potere che, alla luce della l. cost. 3/2001, non appare più semplicemente presupposto dalla fonte superprimaria, ma trae dalla stessa l'esplicito riconoscimento e, di conseguenza, l'intimo fondamento⁽³²⁾. In verità, l'enfasi

(30) Sull'importanza dello statuto nella definizione del sistema regionale delle fonti v. A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro italiano*, 2001, V, p. 208, per il quale occorre "attendere la nuova "razionalizzazione" statutaria, dal momento che lo statuto è il "luogo" giusto nel quale, "in armonia con la Costituzione", si metteranno a punto le coordinate di ciascun sistema regionale e si stabilirà, sulla base delle sobrie indicazioni della legge fondamentale, qual è il "posto" spettante a ciascuna fonte".

(31) V., per tutti, A. SPADARO, *I "contenuti" degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 93.

(32) Invero, anteriormente alla riforma in parola, V. ONIDA, voce *Regolamenti regionali*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVI, Roma, Treccani, 1991, p. 2, aveva avuto modo di osservare come nel contesto disegnato dalle previsioni costituzionali il regolamento in questione si manifestasse quale atto e non puntualmente quale fonte del diritto, restando il suo posto "nel sistema complessivo delle fonti normative, e anche nell'ambito dell'ordinamento regionale, definibile quasi solo alla luce di principi generali od impliciti". E a conclusioni non dissimili si perveniva anche in relazione agli atti normativi secondari dello Stato: cfr., ad esempio, A. CERRI, voce *Regolamenti*, *ivi*, p. 4, e L. VERRIENTI, voce *Regolamenti amministrativi*, in *Digesto*, IV ed., *Discipline pub-*

espressa nelle ricorrenti invocazioni del principio di legalità non rispecchia soltanto la volontà di presidiare l'intrinseca e strutturale razionalità di un apparato retto da principi e direttive generali tendenzialmente immutabili nel tempo⁽³³⁾. La compiuta prefigurazione di un puntuale assetto normativo entro il quale collocare la potestà regolamentare regionale aspira altresì a fornire soluzioni positive alle molteplici questioni complesse che si addensano nello spazio interessato dalle diverse forme di estrinsecazione di tale funzione.

La rimozione dell'esclusiva consiliare, sottolineata anche dalla sentenza in commento, parrebbe preludere alla configurazione di una nuova riserva, questa volta a favore dell'Esecutivo regionale. Nondimeno, per quanto la finalità prescelta dal legislatore della riforma rifletta una linea di tendenza relativamente diffusa nelle differenti opere di innovazione del quadro istituzionale, l'assegnazione alla Giunta del monopolio in ordine alla disputata prerogativa non rappresenta attualmente un epilogo scontato e immune da obiezioni, specie sul piano dottrinale⁽³⁴⁾.

blicistiche, vol. XIII, Torino, Utet, 1997, p. 48. A seguito delle recenti innovazioni costituzionali, soprattutto per A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti regionali! Il "nuovo" art. 117. Cost. ed il potere regolamentare regionale nelle materie concorrenti*, in www.statutiregionali.it, p. 2, si è giunti a conferire un fondamento costituzionale del potere regolamentare, in termini non solo di attribuzione, ma anche di vero e proprio riconoscimento.

(33) Peraltro, M. CARLI, *Intervento al Convegno Tra Giunta e Consiglio: la potestà regolamentare regionale contesa*, cit., ha fatto notare che la conclamata imperatività del principio di legalità non ha in passato impedito l'affermazione, assecondata dalla stessa Corte costituzionale, dei decreti ministeriali quali fonti secondarie un tempo prive di idoneo supporto legislativo.

(34) Possibilista in merito ad un parziale ritorno della potestà regolamentare al Consiglio regionale appare A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, cit., p. 116 ss. Accede alla medesima conclusione anche A. D'ATENA, *Statuti regionali e disciplina delle fonti: tre domande*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* (11 marzo 2002), www.mulino.it, "la drastica conclusione che la novella costituzionale del 1999 abbia sostituito la riserva in favore del Consiglio con una riserva in favore della Giunta non trova supporto nel tenore letterale della disposizione. La quale, non prendendo posizione sul punto, lascia aperta la soluzione", rimessa quindi allo Statuto. Di segno opposto si rivelano, invece, le conclusioni cui perviene P. CARETTI, *Relazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., p. 60. Peraltro, anche nelle sedi istituzionali traspare tale posizione: si pensi agli *Indirizzi generali per l'elaborazione dello Statuto, del Regolamento e della legge elettorale della Regione Basilicata* (documento predi-

In effetti, sotto il profilo prettamente giuridico, la revisione costituzionale, per come risulta tradotta nel dato normativo, non sembra precludere una condivisione della potestà in oggetto, tale da non lasciare del tutto estranea l'assemblea regionale. Diversamente opinando, si correrebbe il rischio di sovrapporre all'interpretazione del diritto positivo valutazioni di merito politico, giacché la decisa esclusione della soluzione prospettata è collegata a considerazioni ed apprezzamenti condotti sul versante dell'opportunità delle opzioni rimesse ai futuri Statuti.

Del resto, lo scenario delineato dalla combinazione degli elementi innovativi introdotti dalle due riforme del 1999 e del 2001 ha acquisito caratteri tali da arricchire il ventaglio delle scelte configurabili sul versante della stessa tipologia dei regolamenti regionali, un tempo circoscritto ai soli regolamenti di attuazione e di esecuzione⁽³⁵⁾.

sposto dall'Ufficio di Presidenza e approvato dalla Commissione Statuto nella seduta dell'11 dicembre 2000), in www.statutiregionali.it, che non dà per scontata l'attribuzione del potere regolamentare alla Giunta. Non così, invece, la proposta Galan del 27 ottobre 2000, in www.Regione.veneto.it, e l'art. 41, secondo comma, del progetto di legge statutaria della Regione Calabria (Naccarato, Bova e Pezzimenti), in www.statutiregionali.it, a mente del quale "la Giunta regionale esercita la potestà regolamentare regionale nella forma di regolamenti esecutivi di leggi regionali, di regolamenti di attuazione e di integrazione delle leggi regionali, di regolamenti delegati".

(35) A questo proposito, giova rammentare che, anteriormente alle citate trasformazioni costituzionali, l'ammissibilità dei regolamenti indipendenti era stata esclusa, tra gli altri, da G. MIELE, *La potestà regolamentare delle Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, p. 21; A. CONTENTI, *Lineamenti di dottrina e profili di giurisprudenza in ordine ai regolamenti governativi, ministeriali e regionali*, in *Consiglio di Stato*, 1974, II, p. 1094; A. PUBUSA, *op. cit.*, p. 717 ss.; M. CARLI, *Commento all'art. 121*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1990, p. 60-61; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, VI ed., Milano, Giuffrè, 1991, p. 288 ss. (sia pure in termini profondamente problematici); V. ONIDA, *op. cit.*, p. 3; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, III ed., Milano, Giuffrè, 1992, p. 284; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 361, che, sia pure con sfumature differenti, hanno riscontrato nelle materie coperte dalla potestà normativa regionale una vera e propria riserva relativa di legge. Dal canto suo G. BERTI, *Il regolamento come atto normativo regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pp. 154-155, ha assunto una posizione meno rigida sul punto, giungendo ad affermare che, in realtà, la Costituzione non contempla una riserva di legge regionale, bensì una precedenza di quest'ultima, in modo tale che "qualsiasi ulteriore provvedimento normativo e amministrativo debba per così dire ambientarsi in una cornice legislativa preconstituita". Non così, invece, L. GEROLA, *Considerazioni sul rapporto tra legge e regolamento regionali*, in *Le Regioni*,

Difatti, il nuovo art. 117 Cost., per un verso, attribuisce allo Stato la facoltà di delegare alle istituzioni regionali l'esercizio del potere regolamentare nelle materie di competenza esclusiva statale, e, d'altro canto, riserva tale potestà alle Regioni in ogni altro settore, sia esso esclusivo di tali enti o solo coperto da potestà legislativa concorrente. Sicché, accanto ai regolamenti delegati dallo Stato, si potrebbero immaginare tanto regolamenti indipendenti (nelle materie un tempo riservate al legislatore statale ovvero, soprattutto, contraddistinte anteriormente alla riforma dalla ripartizione di poteri di normazione primaria), quanto regolamenti autonomi o semi-indipendenti (nelle materie attualmente rimesse al legislatore locale, nel rispetto dei principi fondamentali di matrice statale) ⁽³⁶⁾.

L'area interessata da forme di regolamentazione secondaria del tutto avulse da previe disposizioni legislative tende ad assumere proporzioni notevolmente più ampie rispetto al passato, generando così le condizioni più favorevoli all'adozione di regolamenti indipendenti. In effetti, non pochi segmenti dell'ordinamento in precedenza interessati dalla presenza anche di norme statali, sovente di carattere generale, finiranno, per effetto della riforma, con l'essere attratti nell'orbita disegnata dalla sola disciplina di origine regionale ⁽³⁷⁾. In altri termini, posto che il potere regolamentare è in genere attribuito alle Regioni in re-

1983, p. 240 ss.; P. GIOCOLI NACCI, *Il regolamento come fonte del diritto regionale*, in *Amministrazione e politica*, 1989, ff. 3-4, p. 6; A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto regionale*, in *Regioni e governo locale*, 1989, f. 4, p. 28 ss. In generale, sui regolamenti indipendenti v. L. CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, p. 13 ss.

(36) Su quest'ultima denominazione v. A. LUCARELLI, *op. cit.*, p. 6.

(37) Favorevole alla configurabilità di regolamenti regionali indipendenti M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 816, purché l'art. 117 Cost. venga interpretato "come norma di cerniera non tanto tra fonti (le leggi dello Stato e della Regione), quanto piuttosto tra *ordinamenti* (quello regionale rispetto all'ordinamento statale)". In questo senso, la norma costituzionale appena citata "definisce piuttosto ambiti di potestà legislativa regionale nei confronti dello Stato, ossia settori normativi in cui la legge costituisce la fonte di vertice dell'ordinamento regionale, sempre che la Regione stessa non decida però di intervenire con regolamento invece che con legge". La stessa posizione è condivisa da A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 103 ss., che a tal fine opera una comparazione non tanto tra fonti, sibbene tra microsistemi di appartenenza.

lazione a tutti gli ambiti non coperti dalla legislazione esclusiva dello Stato, la funzione normativa secondaria diviene “una funzione regionale propria, e, in quanto tale, è utilizzabile sia in presenza di una legislazione regionale che in sua assenza (...). E ciò significa che il regolamento regionale può essere [anche] un regolamento indipendente”⁽³⁸⁾.

A conclusioni non dissimili si potrebbe pervenire anche in relazione ai regolamenti regionali volti a dare immediato svolgimento ai principi fondamentali di natura statale o anche alle regole generali sancite a livello comunitario. L'indipendenza, in questi casi, risulterebbe comunque attenuata in qualche modo dalla preesistenza di norme di rango superiore, nazionali o sovranazionali, rispetto alle regole in tal modo prodotte⁽³⁹⁾.

Tuttavia, la coerenza del principio di legalità ed il rigore dei controlli contemplati per gli atti normativi primari continuano ad alimentare dubbi in ordine all'ammissibilità di simili regolamenti, che, pur vedendosi incrementare le possibilità di implementazione nell'ordinamento regionale, non hanno ancora raggiunto livelli di maturazione tali da consentirne un acritico accoglimento⁽⁴⁰⁾.

(38) C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nell'ordinamento regionale nella prospettiva della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 46-47. V., nondimeno, la puntuale precisazione di A. RUGGERI, *Introduzione*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 25, il quale, pur non escludendo la configurabilità dei regolamenti regionali indipendenti, sottolinea come tale autonomia si paleserebbe “unicamente in rapporto ad una legislazione regionale in tesi insussistente, non già a quella dello Stato per le materie ora per la prima volta (in tutto o in parte) “regionalizzate”.

(39) In particolare, sui rapporti tra la potestà regolamentare regionale e la normativa europea v. L. VIOLINI, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 635; G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*, pp. 660-661; R. TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, cit., p. 123.

(40) Cfr. quindi, M.A. SANDULLI, *Riforma costituzionale e semplificazione normativa: brevi riflessioni*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, cit., p. 288, e L. D'ANDREA, *op. cit.*, p. 230 ss. Similmente, G. FALCON, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 609, ritiene che debba essere considerato con estrema cautela “il rafforzamento del potere regolamentare delle Giunte nella direzione di un potere *parallelo* alla legge regionale, e non soltanto *attuativo* di questa (...) per i suoi riflessi di sistema sulla legge regionale e persino sul rapporto generale tra normazione statale e normazione regionale”. Conclude per l'inammissibilità di tali fonti U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale*

Le perplessità generate dalle descritte tipologie di regolamento regionale potrebbero essere attutate dalla introduzione negli Statuti di riserve destinate a salvaguardare il ruolo del Consiglio regionale, la cui posizione complessiva risulta invero fortemente scalfita da norme secondarie non sorrette da alcuna base legislativa. E simili riserve potrebbero operare tanto sul versante della legge, quanto sul piano dell'allocazione del potere regolamentare in parola ⁽⁴¹⁾. Più precisamente, mentre le riserve di legge potrebbero essere definite sulla base di "materie" che, per il loro rilievo e per la loro incidenza nella sfera giuridica dei privati, si ritiene generalmente opportuno demandare alla disciplina fissata dall'assemblea rappresentativa, la configurazione di riserve di regolamento consiliare potrebbe seguire un percorso differente, segnato dalla tipologia dell'atto da adottare. Quest'ultima riserva potrebbe, cioè, essere sancita in ordine ai regolamenti indipendenti, autonomi e delegati (dallo Stato), lasciando invece alla Giunta il potere di adottare regolamenti di attuazione, di integrazione, esecutivi, organizzativi e, soprattutto

alla ricerca di una nuova identità, cit., p. 163.

(41) Per R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000, p. 521 ss., la previsione negli Statuti di riserve di legge garantirebbe le prerogative consiliari in maniera più forte rispetto alla attivazione dei comuni meccanismi correlati al principio di legalità. Invero, alla stregua del principio di unità dell'ordinamento giuridico, non solo le leggi statali, ma anche la normativa comunitaria possono assicurare una base legale sufficiente da porre a fondamento delle iniziative regolamentari della Giunta. Sulle riserve di regolamento configurabili dagli Statuti, v. anche V. ANGIOLINI, *Il sistema delle fonti*, ivi, p. 585, ad avviso del quale attraverso tale soluzione "si potrebbe porre un freno alla legislazione regionale frammentaria e di piccolo cabotaggio (le cd. "leggine"), per la quale il Consiglio potrebbe trovarsi ad essere incompetente, da un lato, e, dall'altro, si potrebbe restituire alla Giunta una più ampia possibilità di organizzare in proprio l'esercizio dei poteri puntuali e concreti di amministrazione ad essa devoluti". Contrari alla previsione di riserve di regolamento P. CARETTI, *Relazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., p. 61, e U. DE SIERVO, *op. ult. cit.*, p. 170, il quale fonda la propria opposizione a tale tesi "non solo per motivi di opportunità (non è pensabile cercare di ridurre giuridicamente gli stessi poteri legislativi del Consiglio, unico organo rappresentativo dell'intera comunità regionale), ma questa volta anche per evidenti motivi di legittimità, poiché i poteri normativi delle Regioni trovano la loro legittimazione nel conferimento di poteri legislativi, che potranno poi essere più o meno accentuatamente esercitati o che potranno prevedere spazi più o meno ampi per le fonti regolamentari (e nella misura in cui le riserve di legge lo permettano)".

to, di delegificazione (questi ultimi sulla base di una “delega” da parte dello stesso Consiglio) ⁽⁴²⁾.

In definitiva, affinché non residuino dubbi intorno ad una acritica impronta panconsiliare delle riflessioni sviluppate in precedenza, preme sottolineare ancora una volta il merito, ascrivibile alla sentenza qui annotata, di aver offerto un significativo contributo al tema in discussione ⁽⁴³⁾. La necessità di una puntuale disciplina del procedimento di formazione dei regolamenti in oggetto trova anche in ambito giurisprudenziale l’opportuno riconoscimento, quale preconditione irrinunciabile ai fini del legittimo esercizio della potestà regolamentare regionale.

TAR Lombardia, sez. III, Milano, 28 febbraio 2002, n. 868.

Pres. E.M. Barbieri. – Est. M.A. di Nezza. – Benigni G. e Danuola P. (Avv. M. Viviani) v. Regione Lombardia (Avv. A. Colombo e al.)

Commercio – Regolamento della Giunta regionale di attua-

(42) Relativamente, poi, ai regolamenti dell’Esecutivo, ogni Statuto potrebbe decidere in ordine alla configurazione di regolamenti presidenziali ovvero di singoli assessori. Al riguardo, tuttavia, contrari all’ipotesi di attribuire al Presidente della Giunta la potestà regolamentare A. BARDUSCO, *Nuova costituzione e statuti regionali. Spunti problematici sulla forma di governo delle Regioni di diritto comune*, in AA. VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, cit., p. 27, e U. DE SIERVO, *Intervento*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., p. 75, per il quale la proposta di conferire tale funzione al Presidente della Regione ed ai singoli componenti la Giunta appare “una cattiva riproduzione di quanto si prevede a livello nazionale per il Presidente del Consiglio e per i Ministri, senza però considerare in modo adeguato la profonda diversità delle situazioni e delle rispettive consistenze degli apparati”. In generale sul tema v. anche A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, cit., p. 113 ss.

(43) Atteggiamento, questo, rinvenibile negli *Aspetti fondamentali per la discussione preliminare alla redazione dello Statuto della Regione Campania* (riunione del 5 febbraio 2001), in cui si legge che “in proposito si ritiene necessario riportare, per quanto più possibile, la potestà regolamentare nell’alveo delle funzioni legislative del Consiglio (nell’ottica secondo la quale solo il Consiglio è la fonte della produzione normativa), lasciando all’Esecutivo una potestà regolamentare meramente attuativa di leggi regionali. Un approfondimento particolare meritano i regolamenti d’attuazione di leggi statali, per i quali occorrerebbe prevedere, comunque, un procedimento in cui sia partecipe il Consiglio prima dell’emanazione da parte del Presidente della Giunta”.

zione della legge regionale in materia – Asserita devoluzione del potere regolamentare alla Giunta a seguito della riforma costituzionale – Incompetenza – Annullamento.

(Art. 121 Cost., come modificato dalla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1; l. 22 maggio 1971, n. 339, di approvazione dello Statuto della Regione Lombardia; l.r. 23 luglio 1999, n. 14; del. Giunta reg. 7 luglio 2000, n. 7/308).

Non spetta alla Giunta regionale l'esercizio della potestà regolamentare ai sensi della novella introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. La predetta revisione costituzionale ha comportato solamente l'abolizione della riserva di potestà regolamentare in capo al Consiglio regionale. Non prendendo posizione in materia, il nuovo art. 121 Cost. lascia libera ciascuna Regione ordinaria di individuare, nell'esercizio delle sue prerogative di autonomia costituzionalmente garantita, l'organo titolare della funzione regolamentare. Il principio di legalità rende indispensabile una espressa disciplina del procedimento preordinato alla formazione dei regolamenti regionali.

Omissis

DIRITTO. 1. Con deliberazione n. 7/308 del 7 luglio 2000 la Giunta regionale della Lombardia ha approvato il «Regolamento di attuazione della legge regionale 23 luglio 1999 n. 14 per il settore del commercio», regolamento successivamente emanato dal Presidente della Giunta in data 21 luglio 2000 (assumendo il numero 3) e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, 2° Suppl. ordinario al n. 30, del 25 luglio 2000.

Nelle premesse di tale deliberazione la Giunta regionale, dato atto sia di aver trasmesso al Consiglio regionale, con deliberazione del 19.11.99 attuativa dell'art. 3, comma 1, della l.r. n. 14/1999 cit., ai fini dell'approvazione, “il primo programma concernente gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali (...) e i criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale”, sia dell'interruzione del procedimento

a seguito della conclusione della VI legislatura, ha infine approvato il sopradetto “Regolamento”, assumendo che la nuova formulazione dell’art. 121 Cost., risultante dalla novella dell’art. 1, 1° comma, lett. *a*), della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, avesse comportato l’attribuzione alla giunta stessa “della generalità della potestà normativa di rango secondario rientrante nelle competenze regionali”.

I ricorrenti, che hanno impugnato la deliberazione della Giunta n. 7/308 del 2000 a dichiarata tutela della propria (incontestata) posizione di consiglieri regionali, si dolgono dell’illegittimità del provvedimento di approvazione dell’atto, asseritamente viziato da incompetenza in quanto assunto dalla Giunta regionale invece che dal Consiglio dell’ente territoriale, secondo quanto positivamente previsto dalla riferita legge regionale n. 14/1999 e dallo Statuto della Regione Lombardia.

2. Occorre preliminarmente affrontare la questione dell’ammissibilità del ricorso, implicitamente sollevata dall’amministrazione resistente – sotto il profilo dell’interesse ad agire – allorquando, nel qualificare come “politico-istituzionale” la vicenda portata all’attenzione del Tribunale, ha sostenuto che essa avrebbe dovuto essere dibattuta, piuttosto che in sede giudiziaria, innanzi all’assemblea consiliare o alle commissioni attraverso cui opera il Consiglio regionale (...).

L’eccezione va disattesa.

Il Collegio osserva al riguardo che l’interesse a ricorrere, consistente nel bisogno di tutela giurisdizionale insorto a seguito della asserita lesione di una posizione soggettiva di vantaggio, costituisce una condizione della domanda, la cui insussistenza comporta l’inammissibilità dell’azione giurisdizionale. Secondo il pacifico orientamento di dottrina e giurisprudenza, l’interesse a ricorrere si può identificare attraverso i due elementi della concretezza e attualità della lesione denunciata nonché dell’utilità derivante dall’ottenimento di una pronuncia favorevole nel merito. La rilevata insussistenza dell’uno o dell’altro di tali elementi comporta l’inammissibilità del ricorso, non essendo possibile nel processo amministrativo di impugnazione esperire azioni per conseguire un vantaggio potenziale.

Orbene, premesso che nel caso di specie il ricorso è stato proposto da due consiglieri regionali nel presupposto che con l'emanazione del provvedimento impugnato siano state lese le competenze del Consiglio regionale da parte della Giunta, il Collegio ritiene di aderire all'orientamento già espresso in maniera analoga da questo Tribunale, secondo cui, nel rapporto tra consiglio comunale e sindaco, va ritenuta ammissibile l'impugnativa rivolta ad atti di altro organo al quale si rimprovera di aver usurpato i poteri dell'organo consiliare, atteso che il gravame rappresenta l'unica possibilità per i consiglieri di veder accertata la asserita violazione. In tale situazione i consiglieri assumono, infatti, la veste del *quavis de populo*, perché rispetto alle pretese lesioni dei poteri dell'organo collegiale essi sono investiti di un interesse qualificato. Nemmeno sussiste la tradizionale preclusione, che generalmente si ravvisa nei conflitti tra organi, in base alla quale unico soggetto legittimato a invocare la tutela è l'organo nel suo complesso, non sussistendo alcuna legittimazione concorrente di uno (o di alcuni) dei suoi componenti. Si è però correttamente considerato, al riguardo, che "l'investitura democratica, cioè a suffragio, di un ufficio pubblico nell'ambito di un organo collegiale consente ad ognuno degli eletti la tutela delle prerogative proprie dell'organo", riconoscendosi, in sostanza, che la spettanza di dette prerogative "è il presupposto in base al quale può realizzarsi il mandato elettivo ricevuto" (così TAR Lombardia – Milano 2 aprile 1993, n. 261; v. anche, sempre di questo Tribunale, la sentenza 28 giugno 1996, n. 884, secondo cui i consiglieri comunali sono legittimati a proporre ricorso giurisdizionale per reclamare competenze del Consiglio in materie che essi assumono essere state illegittimamente disciplinate da altri organi comunali).

3.1. Nel merito, il Collegio osserva che la soluzione dell'odierna controversia risiede nell'accertamento relativo alla portata della modifica dell'art. 121 della Costituzione operata dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che secondo l'amministrazione regionale, nel presupposto della natura regolamentare dell'atto impugnato, avrebbe comportato una sostanziale innovazione nell'assetto delle competenze degli organi di

governo della Regione.

La tesi della parte pubblica non merita condivisione.

Com'è noto, la legge costituzionale n. 1 del 1999 (...), ispirandosi al rafforzamento del sistema delle autonomie territoriali e al correlativo depotenziamento del centralismo che ha costituito una nota distintiva dell'ordinamento italiano post-unitario, ha modificato, per quel che qui interessa, l'art. 121 Cost. stabilendo, da un lato, che "il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione" (2° comma; la disposizione novellata statuiva che il Consiglio esercitasse "le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione") e, dall'altro, che "il Presidente della Giunta ... promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali (art. 121 cit., ultimo comma; la disposizione previgente sanciva che il Presidente promulgasse "le leggi e i regolamenti regionali"). La riforma si è sostanziata, sotto questo profilo, nella soppressione delle parole "e regolamentari" nel testo dell'art. 121 e nella precisazione che il Presidente della Giunta non promulga ma "emana" i regolamenti regionali (cfr. art. 1, l. cost. n. 1/99).

Secondo un orientamento espresso in dottrina, palesato anche in sede istituzionale (sia nel parere 15.3.2000 della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari regionali, sia nel corso della seduta tenutasi il 16.3.2000 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, secondo quanto ricordato dalla parte pubblica), l'innovazione introdotta consentirebbe di ritenere intestato alla Giunta regionale il potere regolamentare già del Consiglio, dal momento che la novella avrebbe inteso qualificare il Consiglio stesso come assemblea legislativa e la Giunta come l'esecutivo della Regione, sull'esempio di quanto disposto per lo Stato, distinguendo, più nettamente che nel passato, in ambito regionale, la funzione legislativa da quella regolamentare.

Sulla base di questa tesi, l'amministrazione resistente ha sostenuto la necessità di una rilettura, alla luce della nuova disciplina costituzionale, dello Statuto della Regione Lombardia, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 339, e della legge regio-

nale n. 14/1999, di talché, in forza del sistema delle fonti e del principio della successione delle leggi nel tempo, l'esercizio dell'attività esecutiva prevista dall'art. 3 della l.r. n. 14/99 sarebbe ormai di spettanza della Giunta regionale.

Ad avviso del Collegio, tuttavia, l'opinione appena riportata, per quanto basata su autorevoli riferimenti, non pare del tutto in linea con le regole che presiedono al sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico italiano, fondato com'è noto, sul principio di tassatività delle fonti normative primarie e, per le fonti di rango secondario, su quello di legalità.

In disparte i complessi problemi riguardanti la materia dei regolamenti intesi quali atti tipici di normazione secondaria, problemi che si pongono in termini non dissimili per lo Stato e per le Regioni (non è ancora pacifico, ad esempio, il fondamento costituzionale della potestà regolamentare, non esistendo una statuizione idonea ad assurgere, in modo incontrovertibile, a norma istitutiva della fonte di produzione in questione, e sono parimenti assai discussi gli indici proposti per distinguere gli atti normativi di rango secondario dagli atti amministrativi regionali), il Collegio riconosce che in linea di principio si può certamente condividere la tesi in disamina nella parte in cui evidenzia il tendenziale parallelismo istituito dalla leggi di modifica costituzionale tra gli organi legislativi e quelli esecutivi di Stato e di Regione.

La *ratio* della novella risiede, infatti, nella più chiara definizione dei compiti e del ruolo assunto dal Consiglio, organo assembleare dotato di diretta investitura popolare, intestatario di funzioni essenzialmente legislative, e della Giunta, "organo esecutivo" dell'ente (art. 121, 3° comma, Cost.), chiamato a esprimere, sotto la direzione del suo Presidente, una vera e propria "politica" (*recte*: indirizzo politico) regionale (cfr. art. 121, 4° comma, Cost.).

In quest'ottica, è evidente che il legislatore costituzionale abbia preso atto, quanto al sistema delle fonti, di un dato costantemente rimarcato dai cultori del diritto regionale, i quali per un verso hanno ripetutamente evidenziato come l'attribuzione al Consiglio regionale in via esclusiva della duplice potestà legi-

slativa e regolamentare non avesse permesso la piena esplicazione della normazione di fonte amministrativa, essendo incentrato il procedimento di formazione dei regolamenti sull'adozione di formali deliberazioni dell'assemblea, e, per altro verso, hanno censurato l'anomalia dell'attribuzione in capo all'organo di diretta investitura popolare di un potere generalmente assegnato ai titolari della funzione esecutiva.

Pertanto, attesa la sicura connessione tra il sistema delle fonti e la forma di governo regionale, rimarcata da un'attenta dottrina, il rafforzamento dell'esecutivo dell'ente regionale (salve, naturalmente, le facoltà per gli statuti di fissare una forma di governo difforme da quella disegnata dal legislatore del 1999) non poteva che passare anche attraverso la possibilità di un alleggerimento delle attività normative dell'assemblea elettiva, titolare dell'attribuzione di operare le scelte fondamentali della collettività amministrata, con correlativa assegnazione all'esecutivo dell'ente del compito di sviluppare dette scelte. Ciò, peraltro, in armonia con la tradizione ordinamentale italiana, in cui non si è mai dubitato della titolarità di poteri normativi in capo all'esecutivo, pur rinvenendosene il fondamento in elementi impliciti eppertanto non sempre univoci (si è ritenuto, infatti, che il potere di provvedere per il caso concreto, che è l'essenza dell'amministrare, comprendesse, anche a prescindere da una attribuzione fondata nel diritto positivo, il potere di disporre per una serie generale di casi indeterminati e indeterminabili, che è l'essenza del produrre norme giuridiche).

Le considerazioni appena svolte non consentono, però, alla luce di una lettura più attenta a dati giuridici di sistema, di interpretare la disposizione relativa all'allocatione della potestà normativa regolamentare nel senso in questa sede prospettato dalla difesa di parte pubblica.

L'esame della lettera della modifica costituzionale convince del fatto che la soppressione dell'inciso "e regolamentari" nella disposizione dell'art. 121 Cost. e la specificazione che il Presidente dell'ente ha il potere di "emanare", anziché di promulgare, i regolamenti regionali costituiscono elementi sicuri nel senso di ritenere intervenuta solamente l'abolizione della riserva di pote-

stà regolamentare in capo al Consiglio regionale. La modifica, che si caratterizza dunque per un aspetto negativo dal momento che rimuove un previgente limite costituzionale, nel suo significato immediato certamente riserva al Consiglio la potestà legislativa dell'ente regionale e certamente consente che l'esecutivo regionale eserciti quell'attività normativa di svolgimento della legislazione che sotto l'impero del vecchio art. 121 gli era preclusa (ancorché con dubbi in dottrina circa la sussistenza di un implicito potere regolamentare delle giunte regionali).

Ma soltanto a condizione di operare un salto logico essa può essere intesa nel senso di farne derivare, in positivo, la diretta intestazione all'esecutivo regionale del potere regolamentare.

Il vero è che la norma non prende posizione in materia, lasciando libera ciascuna Regione di individuare, nell'esercizio delle sue prerogative di autonomia costituzionalmente garantita, l'organo titolare della funzione regolamentare.

Sul piano testuale, la tesi è suffragata sia dall'art. 121, 2° comma, Cost. (nella nuova formulazione), che nell'elencare le funzioni del Consiglio affianca alle potestà legislative "le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi", e non si vede perché tra dette funzioni non possa esser ricompresa anche quella di procedere a una normazione di carattere secondario, sia, *a contrario*, dalla mancata previsione dell'esplicita attribuzione della potestà regolamentare in capo alla Giunta.

Paiono confortare, ancora, tale opinione i lavori parlamentari (sia pure con elementi di incertezza), dai quali si evince come in effetti si optò per la semplice sottrazione al Consiglio della potestà regolamentare avendo ben presente il problema della successiva allocazione di detta potestà, giustamente riservata a quella autonomia regionale che il sistema tende a maggiormente potenziare (v., in particolare, gli interventi alla seduta del 14 luglio 1999 presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati).

Va infine considerato che in materia di fonti normative secondarie vige, come s'è detto, il principio di legalità: il potere di emanare norme giuridiche di rango secondario, anch'esse innovative dell'ordinamento, abbisogna di copertura legislativa, oc-

correndo all'uopo un'apposita *interpositio legislatoris*. Non serve soffermarsi su tale pacifico principio. Quel che preme evidenziare è che è necessaria l'intermediazione legislativa per fornire una base giuridica alla normazione sub-primaria, non solo sotto il profilo della capacità di porre in essere norme giuridiche, ma anche sotto il più concreto profilo del procedimento per l'adozione dell'atto. Non pare dubbio, infatti, come rilevato da attenta dottrina, che la peculiarità del regolamento amministrativo, quale atto formalmente amministrativo ma sostanzialmente normativo, renda indispensabile una espressa disciplina del procedimento preordinato alla sua emanazione. Ne segue che alla tesi dell'automatico trasferimento alla Giunta del potere in esame si oppone anche l'assenza di statuizioni sul procedimento relativo alla formazione di atti regolamentari, potendosi addirittura discutere se nell'ambito dell'esecutivo possano darsi, accanto a regolamenti collegiali, assunti cioè dall'intera Giunta (ipotesi che non desta contrasti), anche regolamenti adottati da organi monocratici (si pensi a ipotetici regolamenti del Presidente della Giunta oppure, ma con molti più dubbi, dei singoli assessori).

Conseguenza, forse formalistica ma non per questo meno esatta, dell'impostazione qui sostenuta (e unica controindicazione all'accoglimento della tesi), è che gli statuti o le leggi regionali potrebbero prevedere, in alcune materie, vere e proprie riserve di regolamento consiliare (laddove si ritenesse derogabile il principio della necessità della legge regionale) o potrebbero addirittura non recare alcuna innovazione al sistema previgente, lasciando intatta la competenza normativa regolamentare del Consiglio, anche a detrimento di esigenze di snellezza dell'attività amministrativa. Il punto è controverso. In questa sede mette unicamente conto ricordare che non si rinvengono principi che impongano alle Regioni di ripetere schemi istituzionali adottati in sede statale e che sarebbero pertanto riduttivi dell'autonomia delle Regioni stesse.

È certo comunque che l'individuazione dell'organo titolare del potere regolamentare e, soprattutto, delle materie da disciplinare con atti legislativi o con atti regolamentari spiega evidenti

effetti non tanto nell'ambito del rapporto giunta-consiglio, quanto nell'ambito del rapporto maggioranza-opposizione. L'adozione di un provvedimento regolamentare da parte del Consiglio comporta, com'è ovvio, che la minoranza assembleare sia posta in condizione di interloquire con la maggioranza sulle scelte normative proposte per la deliberazione, dal momento che il testo da approvare viene assoggettato al dibattito tipico delle assemblee legislative, con i connessi poteri dei rappresentanti della minoranza di esercitare nel modo più esteso le loro prerogative istituzionali. Cosa che, evidentemente, non accade, o tutt'al più accade *ex post*, per gli atti della Giunta.

Sotto il diverso profilo del soggetto titolare del potere di allocare la competenza regolamentare, non pare revocabile in dubbio che il compito spetti al Consiglio, che può procedervi o attraverso una previsione statutaria (lo statuto, ai sensi dell'art. 123 Cost., "determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" della Regione, e ciò impone di fare attraverso una procedura di approvazione rinforzata, con conseguente primazia dello statuto nel sistema delle fonti delle regioni a statuto ordinario) o anche (deve presumersi, ma il punto è controverso) attraverso l'emanazione di una normale legge regionale, al pari di quanto è avvenuto per lo Stato con l'adozione della legge n. 400/88.

3.2. Le conclusioni sopra riportate consentono di affermare che la novella costituzionale in disamina non esplica un'efficacia diretta sui provvedimenti di rango legislativo che, sotto l'impero delle disposizioni previgenti, assegnavano compiti regolamentari al Consiglio regionale.

Le leggi che prevedono interventi normativi del Consiglio non sono perciò incompatibili con il regime dettato dall'art. 121 Cost. novellato, e di esse non può certo presumersi intervenuta un'abrogazione tacita per incompatibilità sopravvenuta, come opinato dall'amministrazione resistente.

Del resto, in linea teorica la tesi dell'abrogazione tacita di una legge per illegittimità costituzionale sopravvenuta non regge a un più attento esame, giacché la giurisprudenza della Corte costituzionale ritiene che per accertare detta incompatibilità, con-

cretantesi in incostituzionalità sopravvenuta, occorra (quando il contrasto tra norma superiore sopravvenuta e norma inferiore previgente non sia pacifico e indubitabile) una pronuncia espressa del Giudice delle leggi, mentre nella specie non sussistono, per quanto sin qui osservato, i presupposti per ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme regionali che hanno attribuito al Consiglio regionale il potere di emanare l'atto impugnato.

3.3. Le opinioni sin qui espresse non paiono smentite dalla disciplina da ultimo introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

Questo provvedimento, che – allo stato – rappresenta il più consistente intervento sulla forma dell'ordinamento repubblicano, ormai ispirato al principio di sussidiarietà, ha inciso oltre che sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni anche sulle correlative potestà regolamentari.

Il nuovo testo dell'art. 117, 6° comma, Cost. sancisce, infatti, che "la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia".

La disposizione mostra come ormai la produzione delle norme secondarie competa in linea di massima alle Regioni, che nel nuovo assetto costituzionale diventano gli enti tendenzialmente deputati allo sviluppo della legislazione repubblicana, promani essa indifferentemente dai Consigli regionali o dal Parlamento (a quest'ultimo sono riservate le materie di cui all'art. 117, 2° comma, Cost.; in tal caso, però, la potestà regolamentare richiede il conferimento di apposita delega). Diviene, dunque, vieppiù rilevante stabilire nel modo meno equivoco possibile (cioè attraverso apposite statuizioni formali) chi sia il titolare della funzione regolamentare all'interno delle istituzioni regionali.

3.4. Chiariti tali punti, è evidente come sia da escludere una "rilettura" dello Statuto lombardo e della legge regionale n. 14/1999 nei sensi ipotizzati dall'amministrazione resistente.

Con l'atto in esame la Giunta regionale, completando la riforma del settore del commercio voluta dal legislatore nazionale

con la legge di delegazione 15 marzo 1997, n. 59 (art. 4, comma 4), attuata con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, e concretizzata, nella Regione Lombardia, con la legge regionale n. 14/1999, ha proceduto a una serie di adempimenti necessari per l'effettiva applicazione delle nuove disposizioni, ispirate a principi di liberalizzazione e trasparenza del mercato e incentrate sull'integrazione di pianificazione territoriale e programmazione commerciale.

L'art. 3 della legge regionale in esame, rubricato "programmazione regionale" prevede, al 1° comma, che "il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, approva: a) il programma triennale concernente gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali; b) i criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale"; specifica, di seguito, il contenuto sia del programma triennale sia dei criteri di programmazione (2° e 3° comma); assegna alla Giunta regionale il compito di provvedere "all'aggiornamento dei valori dell'offerta e della domanda".

Emerge dunque che *in subiecta materia* il legislatore regionale ha conferito alla Giunta il potere di iniziativa e al Consiglio quello di approvazione seguendo linee pienamente conformi anche al dettato dello Statuto regionale, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 339.

Ed infatti, secondo l'art. 6 dello Statuto non solo "il Consiglio regionale (...) esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite o delegate alla Regione" (1° comma), ma, in materia di programmazione, "determina gli indirizzi della programmazione regionale; partecipa, anche mediante le proprie commissioni, all'elaborazione dei piani e programmi medesimi, nonché i relativi aggiornamenti e variazioni, e ne controlla l'attuazione" (2° comma). Ai sensi dell'art. 21, invece, la Giunta regionale esercita "le funzioni conferitele dalla Costituzione, dal presente Statuto e dalle leggi" spettandole, in particolare, i compiti di "dare, ove occorra, esecuzione ai provvedimenti del Consiglio" (n. 1) nonché di "predisporre, in collaborazione con le competenti commissioni consiliari, i programmi e piani della Regione, e [di] curarne l'attuazione" (n. 3). Lo Statuto chiarisce, ancora,

nella sezione dedicata all'attività normativa, che "l'esercizio della potestà legislativa e regolamentare spetta al Consiglio regionale e non può essere delegato" (art. 37), definendo nel contempo le modalità procedurali preordinate all'adozione dei regolamenti (art. 44).

Alla luce del chiaro disposto delle fonti sopradette, non vi è, ad avviso del Collegio, alcuno spazio per riconoscere in capo alla Giunta regionale la titolarità del potere di "approvare" il "programma triennale" su cui si controverte, ancorché formalmente definito "regolamento" (a prescindere dal *nomen juris* adottato, effettivamente sussiste coincidenza delle materie trattate dal Regolamento impugnato con quelle elencate nell'art. 3, l.r. n. 14/99, così come asserito dai ricorrenti e come non contestato dall'amministrazione resistente).

3.5. Va svolta un'ultima considerazione proprio sulla natura dell'atto impugnato, espressamente qualificato dalla Regione quale "regolamento".

Ad avviso del Collegio, infatti, sia che si tratti di provvedimento normativo (come sembra comprovato dal *nomen juris*, dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione e dall'avvenuta sottoposizione al controllo della Commissione statale di controllo sugli atti amministrativi regionali) sia che si tratti di provvedimento avente nella sostanza natura e finalità programmatiche ("atto di programmazione", secondo la dizione dell'art. 13, l. 7 agosto 1990, n. 241), non pare comunque revocabile in dubbio che dovesse essere il Consiglio regionale l'organo competente ad emetterlo, tanto ai sensi della riferita legge regionale n. 14/99 quanto ai sensi dello Statuto.

3.6. In conclusione, l'impugnata deliberazione (...) è affetta da incompetenza, spettando il relativo potere, per quanto sin qui osservato, all'organo consiliare. Detta deliberazione va pertanto annullata, rimanendo salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità competente.

Omissis.

L'innovazione nelle procedure di selezione del personale e dei dirigenti Alcuni strumenti per il cambiamento della pubblica amministrazione

di Giovanni Diquattro

Sommario

1. *Premessa.* – 2. *Le norme regolamentari.* – 3. *Il colloquio di gruppo nell'ambito di una procedura concorsuale.* – 4. *Nuovi strumenti per la selezione degli agenti.* – 4.1. *Un'esperienza a livello sovracomunale.* – 4.2. *La prova preselettiva.* – 4.3. *Le prove.* – 4.4. *Il bilancio dell'esperienza.* - 5. *La selezione dei dirigenti.* – 5.1. *L'avviso di selezione.* – 5.2. *Il curriculum.* – 5.3. *Il colloquio individuale.* – 5.4. *La celerità e l'efficacia.* - 6. *Conclusioni.*

1. Premessa

Il profondo cambiamento che negli ultimi anni ha interessato la pubblica amministrazione non lascia spazio a comportamenti e modalità di gestione delle risorse umane non più adeguate ai tempi. La necessità di rendere moderne e dinamiche le organizzazioni pubbliche, che sempre più devono essere orientate alla qualità ed ai risultati, passa anche attraverso più adeguati strumenti di selezione e di formazione.

È possibile introdurre nelle procedure concorsuali metodiche e strumenti di selezione ormai da tempo sperimentati nel privato, quali *test* psico-attitudinali, colloquio motivazionale, colloquio di gruppo...? In che modo, attraverso quali strumenti, con quali garanzie, cautele e limiti è possibile andare oltre la verifica delle conoscenze scolastiche e tecniche, per valutare capacità ed attitudini? In che modo passare dalla verifica del “sapere” alla valutazione del “saper essere”?

Come valutare i candidati anche sotto il profilo della capacità di attivare un'efficace comunicazione interna ed esterna, della

capacità di gestire le risorse umane e strumentali, della capacità di affrontare e risolvere i problemi?

Quali miglioramenti può produrre, in prospettiva, una diffusa cultura della selezione anche nella pubblica amministrazione?

Le diverse esperienze che abbiamo realizzato, a partire dal 1995 in diversi Comuni, tra i quali Anzola dell'Emilia e Zola Predosa in Provincia di Bologna, sono esempi concreti di un nuovo modo di operare.

2. *Le norme regolamentari*

Il Regolamento sull'accesso agli impieghi approvato con d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 ha già rappresentato un'opportunità concreta per introdurre strumenti nuovi, che devono però essere gestiti in modo appropriato. A maggior ragione oggi, dopo le riforme Bassanini, dopo il T.U. n. 267/2000 e dopo la riforma del Titolo quinto della Costituzione, gli Enti Locali devono disciplinare i procedimenti di selezione rimettendo in discussione le vecchie procedure concorsuali.

Le norme regolamentari possono perciò prevedere formulazioni del seguente tenore:

- la prova pratico-attitudinale può consistere in elaborazioni grafiche, dattiloscrittura, utilizzo di computer, macchine calcolatrici, *fax*, attrezzi, macchine operatrici e strumentazioni tecnologiche inerenti le mansioni, come pure in simulazioni di interventi riferiti a situazioni definite.

- la prova scritta può essere costituita dalla stesura di un tema, di una relazione, di uno o più pareri, di uno o più quesiti a risposta sintetica o *test* bilanciati, dalla redazione di schemi di atti amministrativi o tecnici, da più quesiti a risposta multipla tra le quali il concorrente deve scegliere quella esatta in un tempo prestabilito.

- la prova scritta a contenuto teorico-pratico può essere costituita da studi di fattibilità relativi a programmi, progetti, interventi o scelte organizzative, dalla redazione di progetti ed elaborazioni grafiche, dalla individuazione di *iter* procedurali o per-

corsi operativi, dalla soluzione di casi, elaborazione di schemi di atti o simulazione di interventi, accompagnati in termini significativi da enunciazioni teoriche o inquadrati in un contesto teorico.

Per i profili professionali che comportano il coordinamento di personale addetto all'Area, al Settore o al Servizio o per quei profili ritenuti "ad alto contenuto di servizio", la prova orale può prevedere anche un colloquio di gruppo volto a valutare la capacità di gestione del personale, la comprensione della situazione, la capacità di risoluzione dei problemi, l'orientamento al risultato e, soprattutto, la capacità di rapportarsi con i colleghi e con il pubblico. Per gli stessi profili è opportuno prevedere nel bando materie d'esame ulteriori rispetto a quelle proprie del profilo, quali scienza dell'amministrazione, organizzazione del lavoro e controllo sulle attività, sulle risorse e sui risultati, teoria della comunicazione, scienza e tecnica delle relazioni pubbliche.

L'amministrazione, per lo svolgimento delle prove scritte mediante questionari o mediante *test* psico-attitudinali, può avvalersi della collaborazione di soggetti esterni, di ditte specializzate o consulenti professionali per la redazione e/o somministrazione e/o correzione degli stessi. Per la gestione del colloquio di gruppo o per esplorare, nel colloquio individuale, aspetti di tipo attitudinale e motivazionale, la Commissione giudicatrice potrà essere integrata da un consulente professionale.

Quelli sopra citati sono alcuni degli strumenti per rendere più moderne e flessibili le norme regolamentari.

Le Commissioni giudicatrici, adeguatamente formate e, se necessario, integrate con specifiche professionalità, potranno così scegliere le materie di esame, la metodologia e gli strumenti di selezione più appropriati in relazione alle attese comportamentali di ruolo. Tutto ciò appare pienamente coerente non solo con l'ampio margine di discrezionalità tecnica riconosciuto alla Commissione giudicatrice, ma anche con l'espressa previsione di cui all'art. 3, c. 21 della l. n. 537/93, a norma del quale "Le prove d'esame devono consentire un'adeguata verifica delle capacità e delle attitudini".

3. *Il colloquio di gruppo nell'ambito di una procedura concorsuale*

Il colloquio di gruppo da noi introdotto già da alcuni anni nella tradizionale procedura concorsuale rappresenta uno strumento per valutare alcune competenze richieste al candidato quando dovrà affrontare, sul lavoro, situazioni relazionali spesso dinamiche e complesse.

Sulla base di criteri e griglie predeterminate e con l'ausilio di un esperto sarà possibile valutare fattori quali:

- l'orientamento alla relazione interpersonale, ovvero la capacità di stabilire e di attivare rapporti con gli altri, di gestire in modo equilibrato atteggiamenti di ascolto e di "divulgazione";

- la *leadership*, intesa come la capacità di condurre i componenti del gruppo a lavorare insieme in modo efficace, assumendo il ruolo di *leader*, coinvolgendo gli altri e portando concretamente ed efficacemente a sintesi i diversi apporti dei componenti del gruppo;

- l'orientamento al risultato, inteso come finalizzazione delle risorse, attraverso l'impegno e la tenacia, al raggiungimento degli obiettivi prefissati;

- l'intelligenza sociale, ovvero la capacità di comprendere la situazione socio-ambientale nella quale la persona si trova a lavorare, adattando con flessibilità la propria strategia comportamentale e collegando la propria attività a quella degli altri;

- la capacità di analizzare e di risolvere un problema, cogliendone gli elementi essenziali in modo analitico e consequenziale, logico e sistematico, così da collegare le informazioni disgiunte in un insieme che sia coerente e, soprattutto, pertinente la soluzione proposta.

4. *Nuovi strumenti per la selezione degli agenti*

Le grandi trasformazioni intervenute in questi ultimi anni hanno inevitabilmente prodotto una forte scomposizione ed un'alta frammentazione del tessuto sociale, riducendo quegli ef-

fetti positivi, tipici di una realtà locale, in cui tutti si conoscevano e si aiutavano reciprocamente.

Anche per questo i cittadini chiedono un impegno sempre più intenso a tutte le istituzioni pubbliche, che possono e devono intervenire al fine di garantire sicurezza e vivibilità nelle città e nei territori. In questo senso il bisogno di sicurezza locale ha visto crescere negli ultimi anni le attese anche nei confronti dei Comuni.

È quindi sempre più necessario mettere in campo politiche, strumenti e servizi che, con la partecipazione attiva dei cittadini, aiutino a far crescere una vera cultura della sicurezza.

Obiettivi concreti sono: una maggiore presenza sul territorio degli operatori della sicurezza; un maggior coordinamento tra istituzioni e forze dell'ordine; l'istituzione del vigile di quartiere e/o di frazione. Come arrivare ad un nuovo modo di essere e di operare degli Agenti di polizia municipale, che sempre più devono diventare i vigili dei cittadini, degli anziani, delle donne e dei bambini, e un po' meno i vigili delle auto e delle strade?

Selezione e formazione rappresentano alcuni strumenti concreti per favorire questo cambiamento.

4.1. *Un'esperienza a livello sovracomunale*

In questo senso, è stato sperimentato dal Comune di Zola Predosa, all'interno del Concorso Unico ⁽¹⁾ per 6 posti di "Agente di Polizia Municipale" cat. C., un processo selettivo innovativo ed attento ad esplorare le competenze dei candidati nel senso più ampio del termine, conoscenze, attitudini, abilità, motivazioni ⁽²⁾.

In questa esperienza, un peso fondamentale è stato dato alla fase di programmazione del processo selettivo, attraverso la ste-

(1) In tema di concorsi unici, cfr. G. DIQUATTRO, *I concorsi unici negli Enti locali*, in *L'Amministrazione Italiana*, 1995, n. 10, 1461.

(2) Nel caso in esame i Comuni di Bazzano, Monte San Pietro, Monteveglio, Anzola dell'Emilia, Casalecchio di Reno e Crespellano avevano delegato al Comune di Zola Predosa la relativa procedura: il bando prevedeva la copertura di n. 6 posti, già disponibili, e l'utilizzazione della graduatoria per la successiva copertura di posti che venissero a rendersi vacanti nel termine triennale di validità della graduatoria.

sura del bando, che ha visto coinvolta da subito la Commissione di concorso.

Il lavoro della Commissione è stato determinante soprattutto nella messa a fuoco dei requisiti attesi, favorendo il superamento di un approccio di tipo “repressivo” da enfatizzare nel ruolo dell’agente, rispetto ad una maggiore valorizzazione dell’orientamento al servizio.

4.2. *La prova preselettiva*

Il bando prevedeva la possibilità di ricorso a prova preselettiva, con *test* a risposta multipla su domande di tipo attitudinale, volte a rilevare, sulla base del profilo oggetto della selezione, il possesso di alcuni requisiti fondamentali per lo svolgimento della mansione, in particolare le attitudini dei candidati al ragionamento verbale, al ragionamento astratto, al ragionamento numerico ed al ragionamento spaziale.

Dato il numero delle domande pervenute, ben 570, la Commissione ha confermato lo svolgimento della prova preselettiva, decidendo di ammettere alle successive prove di esame non più di 100 candidati.

4.3. *Le prove*

La prova scritta era impostata nel modo più classico e prevedeva domande a risposta sintetica ed una prova a contenuto teorico/pratico, volte a valutare la conoscenza delle materie indicate nel bando, ma anche la capacità di sintesi, la chiarezza espositiva e la correttezza formale del linguaggio.

È stata invece affidata alla prova orale l’esplorazione di alcune competenze, strettamente correlate al contenuto relazionale e di servizio, previste nel ruolo di agente di polizia municipale. I candidati ammessi alla prova orale sono stati invitati dapprima ad un colloquio di gruppo, della durata di 60 minuti, suddivisi in gruppi di una decina di persone e, subito dopo al colloquio individuale. Alla Commissione, con il supporto di una adeguata consulenza, spettava il ruolo di osservatori esterni durante lo

svolgimento della prova, sulla base di una griglia di osservazione precostituita formata dai seguenti fattori: orientamento alla relazione interpersonale; orientamento al risultato; *problem solving*; intelligenza sociale; gestione dell'ansia.

A conclusione del lavoro di gruppo, lo scambio delle singole osservazioni ed un attento processo di riconsiderazione dei comportamenti rilevati ha consentito l'attribuzione ad ogni singolo candidato di un punteggio, da far confluire nella valutazione della prova orale, come previsto dal bando.

Infine, anche nella scelta delle domande da utilizzare durante il colloquio individuale, si è cercato di cogliere il grado di motivazione al ruolo e di prefigurazione di un comportamento fortemente orientato al servizio, alla flessibilità, alla capacità di analisi e di intervento nelle singole situazioni, cogliendone gli aspetti salienti e d'insieme.

4.4. *Il bilancio dell'esperienza*

Non è facile fare un bilancio obiettivo di questa esperienza, come non è facile misurare la qualità delle prestazioni.

Tuttavia si può affermare che il personale risultato idoneo nell'ambito della selezione ha mostrato, in maniera evidente, capacità quali:

- facilità di integrazione e comunicazione con il gruppo precostituito, anche attraverso il rispetto dei ruoli predefiniti;
- disponibilità, supportata anche da una buona motivazione di fondo, a modificare, in caso di necessità, l'orario di lavoro ed il programma, in funzione di esigenze concrete o impreviste;
- adeguate capacità e conoscenze tecnico-normative, essenziali per entrare subito in sintonia con l'incarico assegnato e per garantire il necessario supporto alle altre funzioni;
- buona capacità di relazione con l'utenza.

L'*iter* di un concorso così impostato è un processo complesso, condizionato da numerose variabili non sempre facilmente controllabili.

La metodologia stessa sperimentata diventa comunque garanzia di efficacia e di crescita dell'Ente, rispetto all'obiettivo di

selezionare le risorse più adatte alle esigenze; infatti, il risultato finale non dipende solo dall'abilità nel reclutare ed individuare i candidati più capaci e meritevoli, ma da una più elevata consapevolezza organizzativa e dal maggior coinvolgimento che un processo così impostato inevitabilmente sollecita.

Le competenze messe in campo in fase selettiva aiutano tra l'altro a migliorare le capacità di gestione dei futuri collaboratori, anche nella fase di reale conclusione di un processo selettivo, che è rappresentata dall'inserimento dei nuovi assunti nella posizione di lavoro, fino al superamento del periodo di prova.

5. La selezione dei dirigenti

La recente, non ancora conclusa, evoluzione normativa circa la distinzione tra attività di indirizzo e attività di gestione, non poteva non riflettersi sulle relazioni tra organi elettivi e dirigenza.

La necessità di un raccordo fiduciario tra organi di governo ed incarichi dirigenziali, di norma di durata non superiore al mandato dell'organo politico, impone il ricorso a modalità e tecniche di selezione che, pur nel rispetto dei principi di trasparenza e buona amministrazione, garantiscano celerità ed efficacia.

Quanto più ampia è la discrezionalità nel conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato, tanto più pare opportuno calibrare le fasi attraverso le quali articolare l'intero processo selettivo, identificando, per ciascuna, le metodologie e gli strumenti più adeguati.

5.1. L'avviso di selezione

La predisposizione dell'avviso di selezione diventa il momento cruciale di programmazione dell'intero percorso, che deve garantire la massima coerenza fra le funzioni amministrative, organizzativo/gestionali, informative affidate allo stesso.

In questa fase, l'aspetto peculiare è dato dal grado di appro-

fondimento delle informazioni messe da subito a disposizione dei candidati (requisiti attesi, aspetti retributivi e contrattuali, criteri di selezione, tempi e modalità di svolgimento), in modo da favorire non solo un formale requisito di trasparenza, ma un'adesione più consapevole alla selezione e, nello stesso tempo un ritorno di immagine dell'Ente, quanto più positivo, tanto più funzionale agli obiettivi della ricerca.

5.2. *Il curriculum*

Un peso rilevante deve essere dato al *curriculum*, invitando i candidati a presentarlo in modo dettagliato, ad esempio chiedendo loro di mettere in evidenza alcune delle azioni concrete messe in atto negli ultimi anni per il raggiungimento degli obiettivi propri della posizione di lavoro di provenienza.

Non è certamente possibile ricondurre un efficace processo di selezione alla sola valutazione del *curriculum vitae*; questa è tuttavia una fase fondamentale, se gestita con rigore metodologico e capacità di lettura delle informazioni fornite; una fase che rappresenta una importante inversione di tendenza nell'ambito dei concorsi pubblici, che tendevano a ridurre la lettura dei *curricula* ad una meccanicistica ed arida estrapolazione di punteggi ai fini della valutazione dei titoli.

5.3. *Il colloquio individuale*

Sul versante delle conoscenze, obiettivo del colloquio individuale deve essere quello di verificare, non tanto una conoscenza approfondita ed esaustiva di norme e procedure, quanto la capacità di "leggere" il contesto di riferimento, dimostrando visibilità e capacità di presidio degli aspetti tipici di un ente locale, sintonia di valori e di culture.

Infine, parte preponderante del colloquio deve essere l'esplorazione delle motivazioni sia al ruolo, sia alla proposta contrattuale, cercando di cogliere la reale disponibilità al cambiamento.

5.4. *La celerità e l'efficacia*

Il processo come sopra descritto per grandi linee ha fra l'altro il pregio di poter essere realizzato nell'arco di un mese dalla pubblicazione dell'avviso: non più, quindi, concorsi pubblici dai tempi biblici, ma selezioni basate su principi di pubblicità e trasparenza, che garantiscono un alto grado di celerità ed efficacia. Pare utile richiamare a questo proposito i punti significativi della relazione finale della Commissione di studio sulla politica del personale nel settore pubblico, nominata dall'allora Ministro per la Funzione pubblica con D.M. 7 settembre 1993: "L'impianto assurdamente garantistico dei meccanismi dei concorsi sembra ormai avere come primo e spesso unico obiettivo la garanzia del pari trattamento di coloro che cercano lavoro nella pubblica amministrazione e non quello di trovare la persona più adatta a ricoprire un posto specifico".

È ancora "il punto di partenza di qualsiasi riforma in questo settore è molto semplicemente quello di ribadire che il reclutamento del personale è un'attività che viene svolta nell'interesse dell'organizzazione (e quindi nel caso delle pubbliche amministrazioni della collettività) e non come intervento sul mercato del lavoro o comunque nell'interesse dei candidati".

6. *Conclusioni*

La pubblica amministrazione è ricca di notevoli potenzialità inespresse, che chiedono solo un adeguato riconoscimento per emergere ed operare. È necessario che il raccordo fiduciario tra organi di governo ed incarichi dirigenziali, come del resto più in generale qualsiasi rapporto di lavoro, venga fondato sulla coerenza tra attese di ruolo e competenze, su una chiara e trasparente definizione e negoziazione degli obiettivi.

E quindi, anche la trasformazione del processo di selezione da inevitabile momento burocratico ad opportunità di gestione attiva ed efficace delle risorse umane, capace di attirare e valorizzare le persone, richiede un approccio culturale nuovo, capace

di portare alla necessaria integrazione il livello politico, quello gestionale, e quello specialistico.

Solo in questo modo la nostra pubblica amministrazione potrà fare quel salto di qualità che le leggi di riforma, antiche e recenti, sembrano perseguire.

Note (e interrogativi) sull'Ufficio Territoriale di Governo

di Renato Barbagallo

Sommario

1. Cenni introduttivi sullo stato della normativa. – 2. Il caso della regione Valle d'Aosta. – 3. Problemi di coordinamento normativo. – 4. Una verifica alla luce delle competenze della Regione Valle d'Aosta.

1. Cenni introduttivi sullo stato della normativa

Il regolamento previsto dall'art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, destinato a specificare i compiti e le responsabilità dei titolari degli Uffici Territoriali del Governo (UTG), e a riordinare i compiti e accorpate le strutture di quella parte dell'amministrazione periferica statale per la quale non sia stata prevista un'autonoma sopravvivenza, interviene in un contesto particolarmente intenso della rilettura dell'ordinamento della Repubblica, considerato che il 18 ottobre 2001 è stata promulgata la legge costituzionale che ridisegna il Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Nell'anzidetto contesto non pochi sono gli evidenti punti di non coerenza fra la nuova normativa costituzionale e la normativa ordinaria (in parte di livello regolamentale) nata nel solco della cosiddetta "Bassanini-uno".

In dottrina sono stati messi in rilievo i diversi esiti che l'organizzazione dell'amministrazione pubblica locale può avere a seconda della maggiore o minore pregnanza del riferimento a un ordinamento di tipo federale.

L'attuale (scoordinato) stato della materia (basti pensare all'abrogazione, da parte della menzionata legge costituzionale,

dell'art. 124 Cost., nonché alla modifica dell'art. 127, sempre operata da detta legge e alla quasi contestuale normativa – specie se si ha riguardo alla fase esplicativa – sull'amministrazione periferica dello Stato, ha alla sua origine le travagliate vicende del lavoro parlamentare che ha portato – attraverso l'esito positivo di un *referendum* – alla legge cost. 3/2001. Il dibattito, cominciato all'epoca della Bicamerale D'Alema nel 1997, ha avuto a fondamento l'apprezzabile velleità (solo parzialmente condivisa con convinzione) di trasformare la Repubblica italiana in soggetto di tipo federale, ma è pervenuto al recente risultato di una soluzione di tipo definibile para-federale. Soluzione che, pur con questo limite, ha creato una situazione nei confronti della quale, come si è accennato, risulta incoerente la pressoché coeva definizione dell'amministrazione periferica dello Stato, che appare ispirata al cosiddetto “parallelismo alla francese” (definito anche “napoleonico”⁽¹⁾).

Appare chiaro, dunque, che si è accantonata una soluzione “alla tedesca” più conforme alla logica della menzionata “Bassanini-uno” e, in particolare, alla piena attuazione del principio di sussidiarietà, seppure con il correttivo della limitazione dei compiti dell'amministrazione centrale a funzioni di indirizzo: correttivo utile al fine di dare maggior respiro all'amministrazione statale locale, ma inidoneo a dar luogo all'amministrazione unica. La compresenza nell'ordinamento di norme non coerenti fra loro impone con urgenza l'ineludibile soluzione dei problemi interpretativi che ne derivano. Si deve ritenere che la soluzione non potrà non consistere nel superamento (parziale, ovviamente) di quello che possiamo indicare come *status quo* delle strutture amministrative statali.

2. Problemi di coordinamento normativo

Frattanto, non si possono ignorare altri vari problemi di sicura attualità, che il complesso normativo dato dal d.lgs. 300/1999

(1) L. VIOLINI, in *Le Regioni*, 2001, p. 241.

(art. 11) e dal regolamento 287/2001 fa sorgere, fra i quali:

a) la definizione del rapporto fra UTG e amministrazione territoriale autonoma. L'organo destinato a supplire a un vero e proprio organismo di collegamento è individuato nella conferenza permanente di cui all'art. 11, comma 5, del d.lgs. 300/1999 e all'art. 4 del d.P.R. 287/2001; si tratta di un organo collegiale da cui sono esclusi gli enti territoriali e quelli funzionali – mentre vi partecipano gli altri (ma quali?) – che, però, possono avere voce in capitolo ai termini degli articoli 4, comma 5, e 5, comma 2, del d.P.R. 287, organo configurato nella veste di coadiutore del titolare dell'Ufficio, ma, si è osservato, presumibilmente portato ad assumere una posizione di ingerenza, se non addirittura di privilegio, nei confronti del coadiuvati;

b) la conferma della collocazione dei prefetti nei ruoli dell'Interno, compresi i prefetti titolari di UTG di capoluogo di Regione, dei quali è disposta la dipendenza funzionale dal Presidente del Consiglio dei Ministri allorchè esercitano le loro specifiche funzioni (art. 4 d.lgs. 03/1999 e conformi disposizioni del regolamento n. 287). Viene da chiedersi per quale motivo i prefetti, che dispongono di competenza generale nei confronti di buona parte delle amministrazioni periferiche dello Stato e, con funzioni diverse, delle autonomie territoriali, alla quale fanno riscontro le funzioni riservate al Presidente del Consiglio dagli articoli 5 e 7 del regolamento più volte menzionato, non siano trasferiti alla Presidenza del Consiglio;

c) il venir meno della figura costituzionalmente delineata dei Commissari del Governo. La nuova situazione richiede una chiarificazione che risolva non improbabili questioni interpretative;

d) il non previsto coordinamento dell' UTG del capoluogo di Regione con gli altri UTG della stessa Regione. L'Ufficio del capoluogo ha rapporti con l'ente Regione ed è, quindi, evidentemente interessato alle problematiche coinvolgenti l'intero territorio regionale: ne deriva che il coordinamento è necessario e debba, pertanto, essere oggetto di confacente disciplina normativa;

e) *last but not least*, la coerenza fra le innovazioni in atto e

l'ordinamento speciale anche rispetto alle altre autonomie differenziate della Regione Valle d'Aosta. Questo problema, cui è dedicato un rapido cenno nell'art. 15 del regolamento n. 287, assolutamente inadeguato alla complessità della materia, merita, proprio per la sua assoluta specificità, un serio approfondimento.

3. *Il caso della Regione Valle d'Aosta*

Il regolamento aggira, infatti, il problema escludendo la propria applicazione (seppur limitata) "per le Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta" (Regioni di cui non è menzione nell'art. 11 del d.lgs. 300/1999, che al comma 4 indica a che cosa dovesse provvedere il medesimo regolamento).

Al riguardo è necessario richiamare alcuni aspetti caratterizzanti dell'autonomia della Valle d'Aosta. Per questa Regione fu prevista una figura che non ha riscontro in nessun altro statuto speciale: il Presidente della Commissione di coordinamento, investito, come organo monocratico, del controllo preventivo sulle leggi regionali, ai sensi dell'art. 31 dello Statuto. Funzione, questa, che deve intendersi cessata in forza del combinato disposto degli articoli 127, primo comma, della Costituzione, come sostituito dall'art. 8 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e 10 di quest'ultima, così come cessate devono intendersi anche le funzioni che egli esplicava come presidente dell'organo collegiale previsto dall'art. 45 del medesimo Statuto, funzioni specificate dal successivo art. 46, già profondamente ridimensionate da una serie di decreti legislativi, dato che l'organo collegiale anzidetto non può più esserne titolare, in forza dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 Cost., operata dalla legge costo testè menzionata, e del disposto del citato art. 10 di essa. D'altro canto, in Valle d'Aosta le funzioni prefettizie sono esercitate, in virtù di una disposizione del 1945, ribadita da successive disposizioni normative statali e sempre osservata dagli organi di Governo, dal Presidente della Regione.

Il decreto legislativo n. 300 del 1999, all'art. 11, e il regolamento emanato con il d.P.R. n. 287 del 2001 indicano dettaglia-

tamente le funzioni dei titolari degli uffici territoriali del Governo (UTG), vale a dire dei prefetti in generale e dei prefetti dei capoluoghi regionali in particolare: a questi ultimi sono dedicati il comma 3 dell'art. 11 del d.lgs. 300/1999 e le disposizioni degli articoli 1, c. 2, lett. c, e 2, comma 2, del d.P.R. 287/2001.

È ben vero che a norma dell'art. 15 del regolamento emanato con il d.P.R. 287/2001 le disposizioni del medesimo non sarebbero applicabili nella Regione Valle d'Aosta; ma è evidente che le funzioni, i compiti, le attività indicati quali competenze dei prefetti titolari di UTG di capoluoghi di regione ed eventualmente non esercitabili, in Valle d'Aosta, dal Presidente della Regione devono ricondursi all'organizzazione dell'amministrazione dello Stato. Peraltro, la situazione della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano, anch'esse menzionate nell'art. 15, è ben diversa, a motivo di quanto prescrivono le disposizioni del Titolo VII dello Statuto riguardante quella Regione e quelle Province. Ed è altrettanto vero che l'art. 1 del d.lgs. 300/1999, dal cui art. 11 discende l'anzidetto regolamento, afferma che non possono essere sottratti alle Regioni i compiti ad esse trasferiti, collegati o comunque attribuiti.

Ma le disposizioni del citato art. 11 concernono anche funzioni non inquadrabili in questo contesto. Da tutto ciò si dovrebbe evincere che sia da escludere l'ipotesi della creazione in Valle d'Aosta di un ufficio periferico statale a competenza generale e, in particolare, destinato a svolgere le funzioni di UTG di capoluogo regionale: al riguardo, la normativa contenuta nell'art. 11 del d.lgs. 300/1999 e nel d.P.R. 287/2001 è divenuta incongruente per quanto concerne le funzioni dei Commissari del Governo dopo l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, di cui si richiamino, per il caso in questione, l'art. 9, comma 2, abrogativo dell'art. 124 (e del primo comma dell'art. 125) Cost., e l'art. 8, che ristrutturava radicalmente l'art. 127 Cost.

È da escludere che l'organo collegiale "di coordinamento" disciplinato dagli articoli 45 e 46 dello Statuto valdostano possa essere, comunque, considerato sopravvissuto all'accennata tempesta normativa: non solo per la decadenza dell'art. 46 (in simmetria con l'abrogazione del primo comma dell'art. 125 Cost.),

ma perchè la recente normativa innovativa, costituzionale e non, non tollerebbe un organo di tal fatta presieduto da un funzionario di quell'ente che è definito una delle componenti della Repubblica (art. 114, primo comma, Cost., come sostituito dall'art. 1 della legge cost. 3/2001, con riferimento allo "Stato"), in quanto ciò sarebbe contrario ai principi che informano la recente novella costituzionale. Occorre, pertanto, esaminare se le funzioni spettanti a un prefetto, titolare di UTG, possano essere ritenute esercitabili dal Presidente della Regione Valle d'Aosta.

Prima di procedere a un'analisi dettagliata, non può sottacersi che un segnale inquietante si può riscontrare, al riguardo, in una disposizione del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, che affida all'organo locale statale (il rappresentante del Ministero dell'interno, Presidente della Commissione di coordinamento per la Valle di Aosta) compiti che, essendo prefettizi, dovrebbero competere, per i motivi sopra accennati, al Presidente della Regione. Poichè inoltre è assolutamente fuor di logica pensare che detto organo statale possa essere mantenuto in attività per questa (sola) funzione, non può passare inosservata la miopia del legislatore nell'emanare quella disposizione. Il prefetto, stando alla recente normativa istitutiva degli UTG, esercita funzioni di "coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio". Il rappresentante del Ministero dell'interno nella Valle d'Aosta (come lo Statuto valdostano definisce il Presidente della Commissione di coordinamento) non può assumere quelle funzioni sia perchè il regolamento (art. 15 d.P.R. 287/2001) non consentirebbe questa possibilità sia perchè non si comprenderebbe in quale veste potrebbe svolgerle: non di prefetto, dato che in Valle d'Aosta tale figura non è ammissibile per i motivi sopra accennati; nè di presidente di un organo che non ha possibilità di permanere, quanto meno nella forma organizzativa attuale, in conseguenza anche in questo caso delle motivazioni sopra esposte.

Il prefetto di capoluogo regionale esercita, altresì, funzioni consistenti nel "favorire e promuovere l'attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata al fine di coordinare l'esercizio delle competenze sta-

tali, regionali, (...) comunali e degli altri enti locali e di svolgere in collaborazione attività di interesse comune” e nel “verificare l’attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle intese definite nella Conferenza-Stato-Regioni e nella Conferenza unificata in materia di interscambio di dati e informazioni sull’attività statale, regionale, (...) e degli enti locali”. Tutte funzioni che non possono essere in capo al funzionario statale per i motivi testè richiamati. E a che titolo, poi, potrebbe svolgere “tutte le attribuzioni dell’amministrazione periferica dello Stato non espressamente attribuite ad altri uffici”?

Istituire un UTG speciale per la Valle d’Aosta per l’esercizio di queste varie funzioni o soltanto di alcune di esse (senza che il titolare dell’ufficio ne assuma la qualifica di prefetto)? Oppure affidare al Presidente della Regione quelle funzioni o soltanto alcune di esse? Esclusa, in ossequio all’ordinamento speciale (della cui salvaguardia è espressione il citato art. 15 del regolamento), l’attribuzione delle funzioni in argomento a un ufficio statale *ad hoc*, si potrebbe ipotizzare una soluzione di competenza ripartita (in linea orizzontale, non dunque nell’accezione utilizzata in dottrina quale sinonimo di concorrente nella classificazione delle potestà attinenti all’area legislativa coinvolgente Stato e Regioni). Tuttavia, per scartare anche un’ipotesi del genere è sufficiente esaminare analiticamente le disposizioni dell’art. 1, comma 2, lettere *a)*, *h)*, *c)*, dell’art. 2, comma 2, *lettere a)*, *b)*, e dell’art. 4, nonché, correlate alle citate disposizioni dell’art. 1, quelle dei due commi dell’art. 3.

4. *Una verifica alla luce delle competenze della regione Valle d’Aosta*

Occorre vedere quali funzioni e compiti, fra quelli di seguito elencati, appartengano già alla competenza della Regione Valle d’Aosta o a suoi organi e quali nuovi compiti e funzioni di necessaria implementazione comporterebbero problemi se venissero esercitati a cura della Regione: questa seconda condizione dovrebbe poi portare a individuare soluzioni che, rispettose degli interessi dello Stato, non risultino lesive dell’autonomia speciale

della Valle d'Aosta.

A.1. Funzioni di "rappresentanza generale del Governo" (e conseguenti competenze *ex art. 3, d.P.R. 287/2001*).

A.2. Funzioni di "coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali".

A.3. Compiti di "collaborazione a favore delle Regioni e degli enti locali".

B.1. Funzioni di "autorità (...) di pubblica sicurezza".

B.2. Compiti di "difesa civile e protezione civile".

C.1. Attività volta a "favorire e promuovere l'attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata al fine di coordinare l'esercizio delle competenze statali, regionali e degli enti locali e di svolgere in collaborazione attività di interesse comune.

C.2. Compiti di verifica dell' "attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle intese definite nella Conferenza Stato-Regioni e nella Conferenza Unificata in materia di interscambio di dati e informazioni sull'attività statale, regionale (...) e degli enti locali".

Orbene, il caso A.1 si risolve nella conferma delle preesistenti funzioni prefettizie esercitate *de plano* dal Presidente della Regione. Il caso A.2 dovrebbe, invece, trovare soluzione nell'ambito dell'organizzazione dello Stato. Il caso A.3 dovrebbe essere letto all'inverso, affidando al Presidente della Regione compiti di collaborazione "con organi statali ed enti locali, in armonia con il disposto dell'art. 5 del d.lgs. 28 dicembre 1989, n. 434, chiaramente indicativo dell'impostazione che le norme di attuazione dello Statuto speciale valdostano hanno dato nel disciplinare i rapporti di collaborazione fra Stato e Regione.

Il caso B.1., ha già soluzione nello Statuto valdostano: si veda l'art. 44, primo comma. Il caso B.2., che si riferisce a materia recentemente rivista dal legislatore (d.l. 343/2001, legge di conversione 401/2001), può dirsi risolto sin da quando è entrata in vigore la legge 16 maggio 1978, n. 196 (di cui si veda l'art. 21).

Per il caso C.1., soccorre il d.lgs. 28 dicembre 1989, n. 434 (norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta): si veda, in particolare, l'art. 5, sopra menzionato. Per il caso

C.2., infine, vale quanto detto per il Caso A.2.

Pertanto, delle funzioni che ordinariamente competono al prefetto, titolare dell'UTG, potrebbero non essere affidate alla Regione Valle d'Aosta o suoi organi soltanto quelle di coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali e di verifica dell'attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle intese in materia di interscambio di dati e informazioni sull'attività statale, regionale e degli enti locali: ben poco per giustificare l'istituzione di un UTG (anomalo) in Valle d'Aosta. Lo Stato potrà trovare valide soluzioni, nell'osservanza del disposto dell'art. 15 del d.P.R. 287/2001, laddove si esclude l'applicazione delle norme del decreto medesimo, anche nei limiti indicati nella prima parte di detto articolo, alla Regione Valle d'Aosta: fra l'altro, sarebbe impossibile trasformare in UTG la prefettura di Aosta, soppressa nel 1945.

Riforma del Titolo V della Costituzione e testo unico in materia di espropriazione

di Duccio M. Traina

Sommario

1. Premessa. – **2.** *L'espropriazione come "non materia" ai sensi dell'art. 117 Costituzione.* – **3.** *Le competenze legislative in tema di espropriazione nel "nuovo" Titolo V.* – **4.** *Non rispondenza del t.u. in materia di espropriazione all'attuale riparto di competenze tra Stato e Regioni.* – **5.** *La puntualizzazione temporale del testo unico. Sua anteriorità rispetto alla riforma costituzionale.* – **6.** *L'anticipata entrata in vigore delle norme regolamentari del testo unico* – **7.** *La difficile emendabilità del testo unico.*

1. Premessa

Fra le tante problematiche a cui dà origine la riforma del Titolo V della Costituzione, una, forse secondaria perché non attinente ai massimi sistemi, ma di importanza notevole per gli addetti ai lavori e implicante profili anche "eleganti" di diritto intertemporale, attiene alla sorte del testo unico in materia di espropriazione, la cui entrata in vigore è stata rinviata da un legislatore sempre più *cunctator* al 30 giugno 2002.

Le questioni che si intende affrontare sono essenzialmente quattro:

a) la prima, di carattere generale e preliminare, concerne l'individuazione del soggetto a cui spetta attualmente di legiferare in tema di espropriazione;

b) la seconda, a carattere subordinato in quanto viene in rilievo solo ove si profili una lesione delle attuali competenze legislative delle Regioni, attiene alla discrasia temporale tra la pubblicazione del testo unico, avvenuta prima della riforma costituzionale, e la sua entrata in vigore, successiva ad essa;

c) la terza riguarda la sorte della "componente" regolamenta-

re del testo unico, e la sua compatibilità con l'art. 117, c. 6, Cost.;

d) la quarta, infine, concerne l'emendabilità del testo unico da parte dello Stato e delle Regioni.

2. *L'espropriazione come "non materia" ai sensi dell'art. 117 Costituzione*

a) L'impatto della riforma della Costituzione sulle competenze legislative in punto di espropriazione può essere meglio apprezzato inquadrando la situazione precedente e analizzando come il testo unico si inseriva nel "vecchio" Titolo V, nella cui vigenza, senza alcuna apparente consapevolezza della imminente revisione, ha preso vita ⁽¹⁾.

A tal fine, occorre considerare che l'espropriazione è definita come "materia", cioè come categoria di interessi oggettivamente individuata, solo negli statuti delle Regioni speciali, mentre non compare nell'elenco originario dell'art. 117 Cost. ⁽²⁾. Fino a tutti gli anni '60, di conseguenza, si riteneva correntemente che si trattasse di materia di spettanza statale, riconducibile al potere di "sovranità" dello Stato sul suo territorio ⁽³⁾.

Tuttavia la tesi che si affermò all'indomani del primo trasfe-

(1) Il t.u. è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 31 maggio 2001, nell'ultima riunione del Governo Amato. Il 12 marzo 2001 era stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il testo della legge di revisione costituzionale approvata dalle Camere in seconda votazione a maggioranza assoluta, al fine di far decorrere il termine di tre mesi per la richiesta di referendum. Nonostante ciò, neanche nel parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato n. 4/2001, che pure è del 29 marzo 2001, v'è un qualche riferimento alla revisione del Titolo V.

(2) L'espropriazione è prevista come materia di competenza legislativa esclusiva negli statuti della Sicilia (art. 4, lett. s), l. cost. 16 febbraio 1948, n. 2) e del Trentino Alto Adige (art. 4, n. 4, l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5); come materia di competenza concorrente negli statuti della Sardegna (art. 4, lett. d), l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3) e del Friuli Venezia Giulia (art. 5, n. 11, l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1); come materia di legislazione integrativa e attuativa nello statuto della Val d'Aosta (art. 3, l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4).

(3) V. ad es. P. CARUGNO, *L'espropriazione per pubblica utilità*, VI ed., Milano, Giuffrè, 1967, p. 44; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, IV ed, Milano, Giuffrè, 1958, p. 244.

rimento di competenze alle Regioni, superando dissensi anche autorevoli ⁽⁴⁾, fu che l'espropriazione non è una "materia", ma un istituto "servente", una potestà amministrativa strumentale ad ogni interesse pubblico a cui risulti funzionale l'acquisizione di un bene ⁽⁵⁾.

In base a tale considerazione non tardò a farsi strada il principio per cui l'espropriazione costituisce una funzione propria e non delegata delle Regioni, e che non è da riferire ai soli lavori pubblici, anche se storicamente trattasi di riferimento primario (in quanto l'espropriazione "nasce" per la realizzazione di opere di pubblica utilità), poiché è strumentale alla cura di interessi ascrivibili anche ad altre materie regionali, come l'agricoltura, le cave, il turismo, i porti lacuali, *ecc.*, che non richiedono, o non sempre richiedono, l'esecuzione di lavori pubblici ⁽⁶⁾.

(4) Tra cui spicca quello di A. M. SANDULLI, che, quando con l'art. 3 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, le funzioni espropriative (dalla dichiarazione di pubblica utilità alla occupazione d'urgenza, dalla determinazione della indennità alla retrocessione) afferenti ad opere di competenza propria o delegata alle Regioni vennero trasferite alle Regioni stesse, ebbe a sostenere che non poteva trattarsi di trasferimento, bensì di delega, "dato che per tradizione nel nostro sistema, così le dichiarazioni di pubblica utilità (art. 9 ss., l. n. 2359 del 1865; art. 30 ss., r.d. n. 422 del 1923) come i provvedimenti di espropriazione (art. 47 ss., l. n. 2359, cit.) e quelli di occupazione d'urgenza (art. 71 ss., stessa legge), sono sempre stati riservati allo Stato anche in riferimento alle opere di spettanza di enti diversi (quali Province, Comuni, *ecc.*) ed anzi i provvedimenti di espropriazione ed occupazione sono sempre stati riservati ai Prefetti (vale a dire all'autorità rappresentante nella Provincia dell'intero governo) e non alle autorità dotate di competenza specifica in materia di opere pubbliche" (v. A. M. SANDULLI, *La competenza delle Regioni a statuto ordinario in materia di espropriazioni*, in *Riv. giur. ed.*, 1972, II, p. 136 ss.).

(5) Cfr. ad es. V. CAIANIELLO, *La competenza delle regioni a statuto ordinario in materia di espropriazioni*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1972, II, p. 153 ss.; A. PREDIERI, *L'espropriazione di immobili nei centri storici per l'edilizia residenziale pubblica secondo la legge 865 del 1971: canoni interpretativi delle norme vigenti nella semantica giuridica e prospettiva di normazioni regionali*, in *Foro amm.*, 1972, III, p. 627; V. CERULLI IRELLI, *Espropriazione per pubblico interesse: problemi di determinazione della disciplina vigente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, p. 517.

(6) V. *ex professo* Cons. St., Sez. IV, 27 marzo 1979, n. 221, in *Cons. Stato*, 1979, I, p. 370: "manifestamente infondate sono infine le censure di incostituzionalità rivolte nei confronti delle norme attributive alle Regioni di competenze in materia di espropriazione. In primo luogo, anche con riferimento a precisi rilievi contenuti in altri motivi dell'atto di appello, deve essere chiarito che la legge n. 865 del 1971 operò, come si è visto, una delega provvisoria nella materia espropriativa nei confronti del Presidente della Regione, in attesa che il decreto di trasferimento delle funzioni nella materia

Ben si comprende, allora, come il testo unico si raccorda con le competenze legislative regionali *ante* riforma del Titolo V.

Esso raccoglie e coordina (in modo fortemente novativo) le norme sul procedimento espropriativo e sull'indennità prima sparse tra una pluralità di fonti (la lista delle abrogazioni, contenuta nell'art. 58, conta infatti 140 tra leggi e articoli di legge), ed è applicabile a tutte le espropriazioni per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Disciplinando, per così dire, orizzontalmente una funzione che può trovare modo di esplicarsi in varie materie regionali, nei confronti delle Regioni ordinarie era idoneo ad esprimere forza vincolante in quanto contenente i "principi fondamentali" della potestà ablatoria, quale attività amministrativa strumentale alla cura degli interessi eretti a "materia". Operazione questa che non dava luogo a dubbi di costituzionalità, poiché, così come lo Stato poteva dettare i principi fondamentali per ogni singola materia, poteva altresì "estrapolare" un istituto comune alle varie materie e disporre i principi fondamentali ad esso relativi, destinandoli ad operare trasversalmente in tutti i settori di compe-

"urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale" chiarisse i limiti del potere espropriativo conferito alle Regioni. Appunto a ciò ha provveduto il decreto n. 8 del 1972, il quale all'art. 3 trasferisce altresì la competenza per le espropriazioni per opere di interesse regionale e, fra queste deve sicuramente comprendersi la realizzazione di un parco pubblico. Orbene l'attribuzione di questa competenza non appare in contrasto con la costituzione e cioè, come si sostiene dal ricorrente, né con l'art. 117 né con gli artt. 42-44. Difatti l'espropriazione non è una categoria omogenea alle materie elencate nell'art. 117, il quale considera appunto le materie come categorie di interessi affidate alla cura regionale sia attraverso la funzione legislativa che la funzione amministrativa. L'espropriazione non è dunque una "materia" cioè una categoria di interessi ma è un'attività strumentale per la cura di quegli interessi ed è perché essa non è compresa nella elencazione dell'art. 117. E se per la realizzazione di questi occorre far ricorso allo strumento della espropriazione appare perfettamente congruo che il relativo potere venga attribuito a chi è costituzionalmente preposto alla cura di quegli interessi sostanziali". Di questa successiva evoluzione del concetto di espropriazione, da strumento per i lavori pubblici a strumento generale, è significativa testimonianza la differente collocazione dell'art. 106 del d.P.R. n. 616 del 1977 rispetto all'art. 3 del d.P.R. n. 8. Mentre quest'ultima disposizione è inserita nel decreto delegato relativo al trasferimento delle funzioni in materia di urbanistica e di lavori pubblici di interesse regionale, l'art. 106 non è inserito nel Titolo V dedicato ad "assetto ed utilizzazione del territorio", bensì nel Titolo VI contenente "disposizioni finali e transitorie", proprio a dimostrare l'onnicomprendività strumentale dell'espropriazione.

tenza regionale.

Nei confronti delle Regioni a statuto speciale a cui è attribuita, circa l'espropriazione, competenza legislativa esclusiva, non spettava allo Stato dettare i principi fondamentali. Tuttavia quest'ultimo disponeva della potestà legislativa sia al fine di definire i principi generali dell'ordinamento, sia al fine di emanare le norme fondamentali di riforma economico-sociale. Sono ascrivibili ai primi le norme sul procedimento ablatorio ⁽⁷⁾, alle seconde i criteri di determinazione dell'indennità ⁽⁸⁾.

(7) Naturalmente non l'intera disciplina, ma i principi che presiedono alle norme sulla partecipazione procedimentale (che ricalcano quelli desumibili dalla legge n. 241/1990, non per caso anch'essi "autoqualificati" principi generali dell'ordinamento: v. art. 12) e i principi che rispondono all'esigenza che l'opera per cui si espropria corrisponda ad un interesse diretto ed attuale, tra i quali si inquadrano la necessaria conformità urbanistica, la dichiarazione di pubblica utilità, la prefissione di termini per l'esercizio del potere ablatorio. Anzi, che l'obbligo di stabilire i termini della d.p.u. risponde ad una garanzia costituzionale è stato messo in evidenza dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'incostituzionalità sia dei vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione valevoli a tempo indeterminato (sentenza 29 maggio 1968 n. 55, in *Giur. cost.*, 1968, p. 838 ss.), sia di una legge regionale che non prevedeva i termini per l'espropriazione, in quanto ciò dimostrava che l'espropriazione non era finalizzata ad una esigenza dotata di quella concretezza "che valga a far considerare necessario e tempestivo il sacrificio della proprietà privata nell'ora presente" (Corte cost., 6 luglio 1966, n. 90, in *Foro it.*, 1967, I, p. 177). Vale osservare, peraltro, che se anche non tutto il t.u. è legge di principio, e quindi solo i "nuclei essenziali" del contenuto normativo espresso dalle disposizioni in cui si articola possono assurgere a norme vincolanti per la legislazione regionale, i principi stessi, le norme attuative dei principi, le disposizioni di dettaglio inderogabili tendono a "fare sistema", e di fatto a relegare la legislazione regionale ad un ruolo marginale.

(8) La natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale dell'art. 5 bis, l. n. 359/1992, è affermata *ex professo* da Corte cost. 8 maggio 1995, n. 153, in *Giur. cost.*, 1995, p. 1278 ss. sulla base dei seguenti argomenti: "l'incisiva innovatività del contenuto normativo, tenuto anche conto delle finalità perseguite dal legislatore in ordine a un fenomeno vasto di primaria importanza nazionale; l'attinenza della disciplina dettata a un problema di grande rilevanza per la definizione del rapporto tra proprietà privata e potere pubblico e, quindi, per la vita economica e sociale della comunità intera; e, infine, la connotazione delle norme considerate come principi che esigono un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale". Deve peraltro rilevarsi che la "testunificazione", per quanto non sia certo assimilabile – neanche negli intenti – all'opera giustiniana o napoleonica, presenta "in sé" i requisiti della grande riforma economico-sociale. Sono infatti così qualificabili le norme che comportano una "rilevante trasformazione istituzionale" (Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, in *Giur. cost.*, 1995, p. 278 ss.), oppure quelle che abbiano un "contenuto normativo profondamente innovativo" (Corte cost., 27 luglio 1995, n. 406, in *Giur. cost.*, 1995, p. 2888 ss.), nel senso che incidono significativamente nel tessuto normativo dell'ordinamento

Tutti questi “fondamenti” della potestà legislativa statale in materie di competenza regionale (principi fondamentali, principi generali, norme fondamentali di riforma economico-sociale) sono infatti richiamati – in modo fors’anche ridondante – nell’art. 5, c. 1 e 4, del testo unico, e, cumulandosi, sono idonei a giustificare la prevalenza del testo unico nel suo complesso – ivi comprese le norme di dettaglio – sulla disciplina regionale, stante l’attitudine della legislazione statale a contenere anche le norme di dettaglio che svolgono la necessaria funzione di attuazione e di integrazione dei principi e la possibilità per le Regioni, in base al principio di continuità che caratterizza l’ordinamento, di espellere successivamente tali norme di dettaglio semplicemente esercitando la loro potestà legislativa (*c.d.* preferenza – e non riserva – della legislazione regionale di dettaglio).

3. *Le competenze legislative in tema di espropriazione nel “nuovo” Titolo V*

Nel nuovo art. 117 della Costituzione, essendo ormai *jus receptum* che non costituisce “materia”, l’espropriazione non compare in nessuno dei blocchi di competenze.

Pertanto, sostanzandosi in un istituto “trasversale”, in una funzione “servente” e strumentale, essa non può che costituire

giuridico o nella vita della comunità pubblica nazionale (Corte cost., 8 giugno 1994, n. 219, in *Giur. cost.*, 1994, p. 1820 ss.), oppure che incidono su settori di essenziale importanza per la vita della comunità (Corte cost., 4 gennaio 1964, n. 4, in *Foro it.*, 1964, I, p. 815 ss.) o che realizzano valori fondamentali espressi da norme costituzionali (Corte cost., 27 luglio 1994, n. 356, in *Giur. cost.*, 1994, p. 2906 ss., a proposito della legge istitutiva dell’Agenzia nazionale per l’ambiente). Alla luce di siffatti criteri, il testo unico non può non essere considerato legge di riforma perché la riunificazione in un corpo organico di un insieme di disposizioni prima sparse e disordinate, il loro coordinamento lessicale e logico-formale, la semplificazione del procedimento, costituiscono nel loro complesso un’operazione volta a tutelare fondamentali e imprescindibili esigenze di certezza e sicurezza nei rapporti giuridici, e – nel richiedere un’attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale – impongono di fare *tabula rasa* delle precedenti diverse normative.

oggetto di disciplina esclusiva rispettivamente dello Stato e delle Regioni nelle materie in cui tali enti hanno potestà legislativa esclusiva, di disciplina concorrente nelle materie di competenza ripartita. A questo riguardo merita osservare che nel precedente ordinamento la competenza regionale in punto di disciplina dell'espropriazione risaliva principalmente alle materie "lavori pubblici di interesse regionale" e "urbanistica", nelle quali si andava ad inquadrare la gran parte delle misure ablatorie (quelle strumentali alla realizzazione di lavori pubblici e quelle riguardanti intere zone o aree urbanistiche: PEEP, PIP, comparti, aree incluse nei piani particolareggiati di esecuzione; ovvero disposte per attuare la destinazione prevista dagli strumenti urbanistici: aree inserite nei PPA).

Rimanevano escluse, e dovevano trovare altra sede, solo le espropriazioni a favore di privati e le espropriazioni non propedeutiche alla realizzazione di opere. Le prime si collocavano – a seconda dei casi – nelle materie in cui potevano emergere interessi privati meritevoli di rilievo generale e idonei a giustificare, secondo la valutazione del legislatore, il sacrificio dell'altrui proprietà, come il turismo e l'industria alberghiera, le cave e torbiere, i porti (privati) ... *etc.*; le seconde nelle materie in cui è ipotizzabile un'espropriazione non propedeutica all'esecuzione di lavori bensì meramente conservativa (ad es.: agricoltura e foreste).

Nel nuovo ordinamento tra le materie di competenza statale o concorrente non compaiono né l'urbanistica né i lavori pubblici di interesse regionale. Ciò non significa, peraltro, che l'espropriazione sia ormai quasi completamente fuori dalla sfera delle attribuzioni legislative statali.

Infatti l'urbanistica è da ritenere ancora materia di competenza concorrente in quanto assorbita nel "governo del territorio".

Sulla questione non può dirsi raggiunta, ad oggi, una opinione né unanime né prevalente. Anzi, il dibattito è appena cominciato (e forse vedrà fine solo con l'intervento della Corte costituzionale), e se i primi atti del Parlamento confermano la tesi qui accolta (v. ad es. le norme in tema di edilizia contenute nei commi da 6 a 14 della l. n. 443/2001), non mancano autorevoli

prese di posizione nel senso che “l’urbanistica, ... non essendo nel nuovo elenco di potestà ripartita, deve rientrare nel terzo ambito, quello della competenza residuale e assoluta delle Regioni”⁽⁹⁾.

Tuttavia a favore della tesi negativa sembra militare un unico argomento di tipo letterale e logico-sistematico, che può riassumersi nella seguente proposizione: “siccome la riforma del Titolo V ha una chiara impostazione regionalistica (se non pre-federale), l’interpretazione deve essere guidata da un criterio di *favor* per le Regioni, e quindi la diversa denominazione della materia non può che identificare un nucleo di interessi diverso e, soprattutto, più ristretto rispetto a quelli precedentemente riconducibili all’“urbanistica”. Nel “governo del territorio”, pertanto, debbono ricomprendersi solo le funzioni più elevate di assetto del territorio, quelle che attengono alla cura di interessi non frazionabili, e non invece le residue funzioni di disciplina dell’uso del suolo. In altri termini, solo le funzioni fondamentali attinenti alla tutela dei valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e all’articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale⁽¹⁰⁾, e non il complesso delle funzioni conoscitive, normative e gestionali, riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo⁽¹¹⁾.

Queste considerazioni non appaiono risolutive.

Anzitutto, risulta arduo tagliare idealmente la piramide delle funzioni di disciplina del territorio e individuare un livello di governo “superiore” all’urbanistica, in quanto gran parte delle funzioni che ne formerebbero oggetto rientrerebbero ad altro titolo nella competenza (esclusiva) dello Stato, in quanto afferenti alla tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali (art. 117, c. 2, lett. s), ovvero sarebbero più propriamente inquadra-

(9) Così R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina, 6 aprile 2001, Milano, Giuffrè, 2001, p. 143.

(10) Parafrasando così l’art. 52 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che individua i “compiti di rilievo nazionale” nella materia “territorio e urbanistica”.

(11) Come prevede invece, sotto la rubrica “urbanistica”, l’art. 8 del d.P.R. n. 616 del 1977.

bili in altre categorie di interessi nominate in Costituzione come di legislazione ripartita (porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia: materie che, in pratica, tendono ad esaurire tutte le competenze in punto di infrastrutture "superiori").

In secondo luogo, i lavori preparatori della revisione costituzionale in modo sufficientemente chiaro (seppure non chiarissimo) evidenziano la volontà del Parlamento di ricomprendere nella materia in oggetto anche l'urbanistica e l'edilizia ⁽¹²⁾.

In terzo luogo, infine, la dottrina e la legislazione regionale,

(12) La materia in esame venne introdotta alla Camera con un emendamento proposto dalla Commissione e votato nella seduta del 20 settembre 2000. In tale sede venne respinto un subemendamento (n. 0.5.331.1 presentatori A. GUARINO e altri) volto ad aggiungere le parole "esclusi i profili edilizi ed urbanistici" e così ad eliminare ogni competenza statale sul presupposto che "la materia dell'urbanistica e dell'edilizia è per sua natura oggettiva esclusivamente locale e non regionale" (cfr. intervento di A. GUARINO, resoconto stenografico, p. 142) e che se "si considerassero i profili di edilizia ed urbanistica come facenti parte del governo del territorio, si farebbe un passo indietro colossale" (così l'intervento di G. GARRA, *ibid.*). Intervenendo quale relatore per la maggioranza per i profili inerenti agli enti locali, il Prof. V. CERULLI IRELLI ebbe a dichiarare che "edilizia ed urbanistica sono già materie regionali e tali restano perché sono previste dall'art. 117 della Costituzione. Il dettato di tale articolo diventa competenza primaria delle regioni, concorrente ma primaria" (resoconto, p. 143). Nel dibattito sull'emendamento della Commissione (poi approvato), GUARINO tornò ad affermare: "è pacifico che attualmente vi sia una competenza concorrente Stato-regioni in materia urbanistica ed è pacifico che, secondo il disegno della Commissione, tale stato di cose verrebbe congelato" (resoconto, p. 144). L'unico intervento apparentemente non in sintonia è quello di A. SODA, relatore della maggioranza per i profili inerenti all'ordinamento regionale, il quale sostenne che "l'espressione "governo del territorio" ha natura tecnico-giuridica. Presso la Camera dei deputati si sta discutendo un progetto di legge quadro sul governo del territorio nel quale i profili edilizi ed urbanistici non vengono affrontati e restano, quindi, di competenza regionale, competenza che diventa primaria in virtù del trasferimento alla potestà generale della regione". Tuttavia di rigore "tecnico-giuridico" in tale affermazione ve ne è davvero poco, se solo si considera che il d.d.l. richiamato (C. 407 Nocera e abbinate) prevedeva, nel testo unificato, che per "governo del territorio" si intendono: le disposizioni e i provvedimenti per la tutela, per l'uso e per la trasformazione del territorio e degli immobili che lo compongono" (v. art. 2), e quindi disciplinava ogni aspetto pianificatorio e gestionale del territorio, dai piani urbanistici (artt. 19-26) ai comparti urbanistici (artt. 27-28), dagli *standards* (art. 29) alle salvaguardie (art. 7), dai vincoli urbanistici (art. 16) ai titoli abilitativi all'edificazione, dall'attività edilizia (v. art. 30) agli oneri di concessione (art. 31) al regime delle opere pubbliche (art. 32). Se la nozione costituzionale di governo del territorio dovesse mutarsi da quella accolta nel d.d.l. in esame, pertanto, non sussisterebbero dubbi di sorta circa l'inclusione di urbanistica e edilizia.

già prima della revisione del Titolo V, avevano contribuito a identificare una nozione abbastanza precisa di “governo del territorio”, quale sintesi descrittiva del “complesso di istituti che presiedono alla regolamentazione, al controllo, alla gestione dell’uso del territorio”⁽¹³⁾, il cui “cuore normativo” è rappresentato dalla legislazione urbanistica, di cui costituisce parte integrante la normativa edilizia⁽¹⁴⁾, a cui si aggiungono le leggi speciali che disciplinano in concorrenza cumulativa e non alternativa l’uso dei suoli (e cioè la congerie di leggi che prevedono vincoli, divieti, piani di settore a valenza territoriale, salvaguardie ... ecc.).

Questo complesso di argomenti, e soprattutto l’ultimo di essi, dovendosi presumere che il linguaggio del legislatore costituzionale sia coerente con quello usato dalla dottrina e dalla legislazione al tempo della revisione⁽¹⁵⁾, appare decisivo al fine di

(13) Così G. MORBIDELLI, voce *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIII, Roma, Ist. Enc. it., 1990, p. 5. La nozione di “governo del territorio”, definita “esistenziale” (G. MORBIDELLI, *cit.*, p. 5) perché ricostruibile solo *ex post* dall’osservatore nello sforzo di dare ordine sistematico ad un vero e proprio caleidoscopio di attribuzioni, istituti e amministrazioni interessate, era già stata tracciata dal chiaro Autore in un precedente scritto su *La proprietà. Il governo del territorio*, in G. AMATO A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1984, sviluppando un accenno di M. S. GIANNINI (che però identificava il governo del territorio nella “politica degli usi ordinati del territorio”: v. *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 635). La dottrina ravvisa oggi nella formula in oggetto “il punto di massima espansione della visione panurbanistica”: cfr. V. MAZZARELLI, *L’urbanistica e la pianificazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, t. III, *Finanza pubblica e privata. La disciplina dell’economia*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 2543. Per la legislazione regionale si vedano le leggi urbanistiche della Toscana (l. reg. 16 gennaio 1995, n. 5, “Norme per il governo del territorio”) e del Lazio (l. reg. 22 dicembre 1999, n. 38, “Norme sul governo del territorio”). Entrambe, a partire dal titolo, mirano ad assicurare una funzione ordinatrice (di tipo “panurbanistico”) dell’uso del suolo, che contemperino sviluppo economico, tutela delle risorse naturali, conservazione dei valori culturali. Emblematica, ai nostri fini, la nozione di “norme sul governo del territorio” contenuta nella legge del Lazio: “regolazione della tutela, degli assetti, delle trasformazioni e delle utilizzazioni del territorio stesso e degli immobili che lo compongono, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato in materia e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di partecipazione” (art. 1).

(14) Nel vigore del “vecchio” art. 117 la riconducibilità dell’“edilizia” (quale *species*) alla materia “urbanistica” (quale *genus*) era pacifica: cfr. ad es. C. cost., 13 febbraio 1985 n. 42 e 18 luglio 1997, n. 241 (in *Giur. cost.*, 1985, p. 188 ss. e 1997, p. 2285 ss.).

(15) Cfr. A. PREDIERI, *Riserva della facoltà di edificare e proprietà funzionalizzata*

ricondere nella materia governo del territorio non il solo nucleo di vertice (peraltro difficilmente identificabile), bensì l'insieme delle funzioni legate alla disciplina, alla tutela, alla trasformazione e all'uso del territorio, tra le quali il posto centrale è senz'altro occupato dall'"urbanistica".

Per quanto riguarda invece la materia "lavori pubblici di interesse regionale", la sua non menzione negli elenchi del "nuovo" art. 117 non può ritenersi espressione di una competenza residuale ed esclusiva delle Regioni. Significa solo che essa si è "dissolta" come materia a se stante, e che i lavori pubblici hanno perso autonomia rilevante, per rappresentare solo un "segmento" delle materie in cui è necessario eseguirli. Prova ne è che non è contemplata neanche una materia "lavori pubblici statali", ma è indiscutibile che lo Stato possa normare le espropriazioni predeutiche alle opere di sua competenza⁽¹⁶⁾. Perso il punto di riferimento dei lavori pubblici, il carattere servente dell'espropriazione determina la sua allocazione nelle singole materie rispetto alle quali tale istituto svolge la sua funzione strumentale. La disciplina viene in tal modo ad appartenere alla competenza legislativa concorrente laddove l'espropriazione è volta ad acquisire le infrastrutture necessarie a realizzare ed ampliare le aree aeroportuali, all'installazione di metanodotti o di grandi elettrodotti, alla realizzazione di grandi reti di trasporto ... ecc.; alla competenza esclusiva dello Stato laddove, ad es., è diretta ad acquisire beni storico-artistici o immobili di interesse militare; alla competenza esclusiva delle Regioni nelle materie che non compaiono nei due elenchi dell'art. 117.

delle aree fabbricabili, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 122, nt. 128; G. MORBIDELLI, *Note sulla giurisprudenza costituzionale in tema di c.d. espropriazioni sostanziali*, in *Foro amm.*, 1970, II, p. 327; M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata (a proposito della sentenza n. 260 del 1976)*, in *Giur. cost.*, 1977, II, p. 1385 s.; D. SORACE, *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Milano, Giuffrè, vol. I, 1974, p. 98 s.

(16) Del resto la nuova denominazione delle materie non segue gli stessi schemi concettuali del "vecchio" art. 117. Ad es. eleva a categoria autonoma interessi per loro natura "trasversali", idonei a manifestarsi in svariati settori di attività come la tutela della concorrenza o la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

4. *Non rispondenza del t.u. in materia di espropriazione all'attuale riparto di competenze tra Stato e Regioni*

Dalle osservazioni che precedono possono trarsi due conseguenze certe e due considerazioni assistite dal beneficio del dubbio. Le conseguenze “certe” sono che nel vigente ordinamento lo Stato può disciplinare (in via esclusiva) le proprie espropriazioni (*rectius*: le espropriazioni nelle materie di propria competenza) e dettare i principi fondamentali dell'espropriazione nelle materie di legislazione concorrente. Non può, invece, legiferare con riferimento alle materie che rientrano nelle competenze residuali ed esclusive delle Regioni, nonché dettare norme regolamentari al di fuori dei settori di propria competenza esclusiva (*ex art. 117, c. 6*). Le considerazioni su cui la discussione è aperta concernono la possibilità dello Stato di emanare, nelle materie di legislazione concorrente, non solo i principi ma anche le norme di dettaglio, se pure in via sostitutiva e “interinale” (a valere – cioè – sino all'approvazione delle leggi regionali), e di stabilire in via esclusiva i criteri di determinazione dell'indennità.

Non è questa la sede per prendere posizione su questi aspetti.

Sul primo, è solo da registrare che sembra prevalere, in sede dottrinale, l'orientamento che, in linea di discontinuità con il precedente regime, esclude la potestà dello Stato di dettare una disciplina di dettaglio, anche se cedevole e “preferenziale”, nelle materie in cui non abbia competenza esclusiva.

Circa il secondo occorrerà interrogarsi a fondo su che cosa significhi la formula “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” di cui all'art. 117, c. 2, lett. *m*), Cost.. Dal punto di vista letterale non può escludersi a priori che l'indennità costituisca oggetto di una “prestazione” obbligatoria che nasce ed è indissolubilmente collegata – *ex art. 42, c. 3, Cost.* – con l'esercizio del potere ablatorio. Dubbi sorgono in ordine alla possibilità di qualificare la proprietà come diritto “civile” (ovviamente sotto il profilo esclusivamente costituzionale, poiché in Costituzione v'è una precisa distinzione tra rap-

porti civili, etico sociali ed economici, e la proprietà si colloca – appunto – tra questi ultimi), e, soprattutto, alla estensibilità della competenza statale, dettata per assicurare la pienezza e l'esercizio dei diritti, ad un'ipotesi in cui il diritto viene integralmente soppresso.

Aggiungasi che, anche nel caso in cui il dubbio si sciogla affermativamente, la locuzione “livelli essenziali” induce a ritenere che lo Stato potrebbe solo stabilire l'indennità minima, con salvezza dei criteri di più elevata commisurazione introducibili dalle Regioni (ovviamente nel limite massimo, segnato dalla Costituzione, del valore venale) ⁽¹⁷⁾.

Comunque sia, tirando le fila del discorso, appare evidente che il testo unico – nella sua pretesa di applicazione generale, indifferenziata e “preferenziale” – non risponde (in misura che varia a seconda delle opzioni interpretative) al vigente riparto delle competenze legislative e regolamentari fra Stato e Regioni. Da questo punto di vista, peraltro, la posizione “ordinamentale” del testo unico non è diversa da quella di tanta parte della normativa statale – di grado legislativo e regolamentare – che impinge in materie che a seguito della riforma costituzionale sono entrate a far parte della sfera di attribuzioni delle Regioni.

Circa la “resistenza” di questa produzione normativa al nuovo tenore dell'art. 117 non si nutrono dubbi di sorta. Non solo per ragioni di *horror vacui* (anche se in questi frangenti l'interpretazione giuridica più di sempre deve tener conto delle conse-

(17) Cfr. Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1022, in *Giur. cost.*, 1988, p. 4893 ss. Valga aggiungere che la possibilità di diversificare da Regione a Regione l'ammontare dell'indennità non trova ostacoli nel principio di uguaglianza, come dimostra il fatto che sono stati tollerati e sono tuttora vigenti indennizzi diversificati sotto vari profili: in ragione della natura edificabile o meno del suolo (nel primo caso l'indennizzo si colloca, *ex art. 5 bis*, l. 359/1992, a circa il 31% del valore venale, salvo cessione bonaria, nel secondo al valore di mercato), della destinazione delle aree espropriate (a seconda, ad es., che siano destinate a ospitare opere pubbliche o di privati), dell'*intuitu personae* (v. ad es. le maggiorazioni previste per i coltivatori diretti o i proprietari agricoli dagli artt. 12 e 17 l. 865/1971), della condotta più o meno acquiescente dell'espropriando (v. ancora art. 12, l. 865/1971 e art. 5 *bis* l. 359/1992). E comunque una differenziazione di trattamento è implicita nell'attuale forma di stato regionale, tanto che la Costituzione si premura di riservare allo Stato la individuazione di *standard* inderogabili, non dell'intera garanzia dei diritti.

guenze pratiche), quanto invece perché ciò risponde a principi consolidati in tema di continuità dell'ordinamento giuridico. La Corte costituzionale, infatti, ha già avuto modo di valutare gli effetti sulle norme preesistenti dell'entrata in vigore di una nuova disciplina costituzionale che sposta la competenza legislativa dallo Stato alle Regioni, ed ha escluso che si dia luogo ad abrogazione o ad incostituzionalità della disciplina precedente, in quanto in base al principio di continuità le Regioni "non hanno che da legiferare" per sostituire le proprie leggi a quelle statali⁽¹⁸⁾.

Aggiungasi che nel caso in esame lo *jus* (costituzionale) *supervenienti* pone un problema analogo a quello che si è presentato con riferimento alle leggi anteriori alla Costituzione. Per valutare la loro costituzionalità è pacifico che occorre distinguere tra vizi formali e vizi materiali, i primi attinenti alla forma e al procedimento di emanazione della legge (legge come atto), i secondi attinenti al contenuto (legge come norma); e che solo i secondi possono formare oggetto di sindacato⁽¹⁹⁾.

Nella bipartizione vizi formali/vizi materiali resta dubbia la collocazione del vizio di incompetenza, che appunto ricorre nel caso qui considerato (*sub specie* di incompetenza assoluta dello

(18) Cfr. Corte cost., 23 gennaio 1974, n. 13, in *Giur. cost.*, 1974, p. 47 ss.: "non è esatto che ad ogni mutamento delle norme costituzionali di competenza le Regioni (e le Province ad autonomia costituzionale) possano impugnare, in via d'azione, superando qualsiasi preclusione di termini, tutte le leggi statali anteriormente emanate adducendo il contrasto con le nuove norme costituzionali. Il principio della invalidazione delle norme anteriori incompatibili con quelle formalmente costituzionali sopravvenute risulta infatti temperato, in virtù di espresse disposizioni dei testi costituzionali, da quello di continuità. L'art. 92 St. T.A.A., stabilisce che, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali o provinciali si applicano le leggi dello Stato. Le Regioni (e le Province) possono impugnare in via diretta le leggi statali nuove via via adottate e pubblicate, mentre rispetto alle leggi anteriori le norme statali che eccedono dai limiti imposti dalla nuova Costituzione e dagli statuti costituzionali speciali al legislatore statale, vengono rimosse mediante la sostituzione di leggi regionali (o provinciali) a quelle statali preesistenti".

(19) Il principio *tempus regit actum*, che determina l'impossibilità di configurare un vizio di sopravvenuta illegittimità costituzionale a carattere *formale*, costituisce un corollario del principio di continuità che caratterizza il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento costituzionale: v. per tutti V. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 145 s.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, UTET, VI ed., 1985, p. 158 ss.; 965 s..

Stato nelle materie rientranti nella potestà esclusiva delle Regioni, e di incompetenza a dettare le norme di dettaglio nelle materie rientranti nella potestà legislativa concorrente). Ed invero l'incompetenza normativa può essere considerata sia vizio formale, in quanto si risolve in violazione di norme sulla produzione giuridica, sia vizio materiale, giacché l'atto emanato in sua violazione ha un contenuto che non può disciplinare⁽²⁰⁾.

Proprio con riferimento alla sindacabilità delle leggi anteriori alla Costituzione autorevole dottrina, tuttavia, ha chiarito che l'incompetenza va necessariamente ascritta tra i vizi formali della legge, poiché se dovesse classificarsi tra i vizi materiali si avrebbe un risultato inadeguato e scorretto, "non potendosi applicare retroattivamente a fonti perfezionatesi in epoca anteriore le norme sulle fonti e sulle relative competenze poste dalla Costituzione successivamente intervenuta"⁽²¹⁾.

Sulla base di questa linea di pensiero, nello scrutinio di costituzionalità delle leggi debbono applicarsi, circa la competenza, le norme costituzionali vigenti al formarsi dell'atto legislativo⁽²²⁾.

(20) Sulla classificazione del vizio di incompetenza le posizioni dottrinali sono alquanto diversificate. Per riportare solo alcuni autori (e scusandoci fin d'ora per le tante omissioni), lo considerano vizio *sostanziale* C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, VII ed., Padova, Cedam, 1969, p. 1281; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, t. II, Milano, Giuffrè, 1970, p. 135 ss.; p. 276 ss., e più di recente A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 373 s.; vizio *formale* A. M. SANDULLI, voce *Legge (diritto costituzionale)*, in *N.mo dig. it.*, vol. IX, Torino, UTET, 1968, p. 649; C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 275-278; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, t. II 2, Padova, Cedam, 2° ed., 1971, p. 124 s.; F. SORRENTINO, *Lezioni sulla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2° ed., 1998, p. 38; vizio *autonomo*, non inquadrabile nelle altre due categorie, V. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 135 ss.; vizio del *soggetto* G. U. RESCIGNO, *Sanatoria ope legis di atti invalidi. Reiterabilità di disposizioni dichiarate incostituzionali*, in *Giur. cost.*, 1963, p. 1255, nt. 13.

(21) Cfr. V. CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 124. Aderisce *in toto* a questa prospettazione, al fine di escludere la caducazione (per abrogazione) e/o l'incostituzionalità della legislazione regionale pre riforma in tema di tutela dell'ambiente, M. CECCHETTI, *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 323 ss.

(22) La Corte costituzionale ha fatto più volte riferimento alle norme costituzionali (o meglio: ai principi costituzionali) vigenti *ante* Costituzione per sindacare la legittimità delle leggi delegate, delle quali si lamentava l'incostituzionalità per violazione dell'art.

Ne consegue che le norme novellate dal Titolo V determinano senz'altro l'illegittimità costituzionale sopravvenuta delle leggi che dispongono – quanto al contenuto – quello che non possono più disporre, ma fanno salve le leggi e gli atti aventi forza di legge che, al momento della loro emanazione, rientravano nella potestà legislativa dell'ente che le ha emanate.

5. La puntualizzazione temporale del testo unico. Sua anteriorità rispetto alla riforma costituzionale

Si pone a questo punto il problema di “diritto intertemporale” all'inizio esposto *sub b*).

Il testo unico in materia di espropriazione è stato pubblicato nella gazzetta ufficiale del 16 agosto 2001, ma, come espressamente dispone l'art. 59, era destinato ad entrare in vigore solo il 1 gennaio 2002, termine poi prorogato al 30 giugno 2002 dall'art. 5 del d.l. 411/2001, convertito in l. 483/2001. La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 è stata invece pubblicata il 24 ottobre 2001 ed è entrata in vigore l'8 novembre 2001. Prima, dunque, del testo unico. Può affermarsi, in questa situazione invero singolare (ma comune anche al t.u. in materia edilizia),

76 Cost.: v. ad es. sentenze 26 gennaio 1957, n. 57; 17 aprile 1957, n. 54; 21 gennaio 1967, n. 5; 10 luglio 1968, n. 95, rispettivamente in *Giur. cost.*, 1957, p. 643 ss. e p. 657 ss.; 1967, p. 47 ss. e 1968, p. 1520 ss. Analoghe affermazioni (circa la necessità di valutare i criteri di regolarità formale dei regolamenti delegati o autorizzati in materie successivamente coperte da riserva di legge alla stregua delle regole sulle fonti vigenti alla data della loro emanazione) nelle sentenze 27 giugno 1968, n. 73 e 8 luglio 1969, n. 117 (in *Giur. cost.*, 1968, p. 1052 ss. e 1969, p. 1661 ss.). La dottrina ritiene che la Corte non ha inteso far valere regole sulle fonti di un ordinamento superato, bensì “principi fondamentali generalmente validi in ogni stato di diritto, fondato sulla divisione dei poteri (C. ESPOSITO, *Incostituzionalità delle leggi di delegazione “contro natura”*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 1053 ss.; cfr. G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 146 s.).

Vale osservazione, peraltro, che tale opinione si fonda sul rilievo che la Corte non potrebbe sindacare neanche sotto il profilo della legittimità formale gli atti anteriori alla Costituzione, “per la stranezza di vedere la Corte costituzionale, costituita a difesa della vigente carta costituzionale, ergersi a tutela di un'altra costituzione” (G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 146). Trattasi dunque di obiezione non applicabile alla fattispecie in esame, in quanto la Costituzione del '48, anche se emendata, è senz'altro rimasta in vigore.

che operi il principio di *continuità* sancito dalla Corte costituzionale?

Entrambe le soluzioni ipotizzabili hanno dignità giuridica.

Se si ritiene, come ad es. Lavagna⁽²³⁾, che ogni circostanza legata all'efficacia della legge – “per l'applicazione del criterio cronologico di priorità, per la valutazione della legittimità costituzionale, per la determinazione della attualità dei diritti e delle situazioni giuridiche soggettive e così via” – va “puntualizzata” al momento dell'entrata in vigore e non a quello della pubblicazione o della promulgazione, deve concludersi che il testo unico, non avendo ancora prodotto effetti novativi dell'ordinamento, al momento della entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione non esisteva come “norma” obbligatoria. Di conseguenza, non operando il principio di continuità, lo scrutinio di costituzionalità andrebbe effettuato, *ratione temporis*, con riferimento alla data di entrata in vigore e quindi avendo come parametro il nuovo art. 117, con l'esito che abbiamo prospettato poc'anzi.

Senonché per determinare l'anteriorità cronologica di un atto normativo rispetto ad altro atto normativo il momento dell'entrata in vigore, secondo la quasi unanime dottrina, è del tutto irrilevante. La “puntualizzazione cronologica” della legge, infatti, è dalla maggioranza degli autori riferita alla promulgazione, in quanto è con tale adempimento che si determina l'obbligo di osservanza (cd. efficacia “formale”, da tenere distinta dall'efficacia “sostanziale” che si realizza solo con la pubblicazione)⁽²⁴⁾. A tale criterio ha fatto riferimento, in passato, anche la giurisprudenza⁽²⁵⁾. Aggiungasi che, secondo la dottrina⁽²⁶⁾,

(23) Così C. LAVAGNA, *op. cit.*, p. 227.

(24) Cfr. in tal senso C. MORTATI, *op. cit.*, p. 713, a cui si deve la distinzione tra efficacia formale e sostanziale; negli stessi termini, oltre a F. CAMMEO, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo* (in “*Trattato Orlando*”, vol. III, Milano, Soc. Editrice Libreria, 1901, p. 56), v. A. M. SANDULLI, voce *Legge (diritto costituzionale)*, cit., p. 647; R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1974, p. 324 ss.; A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 82 ss.; G. U. RESCIGNO, *Trattato di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 1984, p. 241.

(25) Cfr. Corte dei Conti, risoluzione del 3 gennaio 1948, in *Foro it.*, 1949, III, p. 244

esiste quantomeno una categoria di leggi – le leggi di delegazione – i cui effetti (concreti) nei confronti del Governo si producono a seguito della sola promulgazione, così come accadeva (nei confronti del Capo dello Stato) per la delegazione impropria ex art. 79 Cost. prima della riforma del 1992. E proprio a questo proposito la Corte costituzionale ha chiarito che la legge è “esistente”, e per taluni profili anche immediatamente esecutoria, a seguito della promulgazione: “la pubblicazione della legge – scrive la Corte – costituisce un atto diretto a dare “comunicazione” della stessa ai cittadini per renderne possibile la conoscenza ed imporre conseguentemente la generale osservanza. Ma, ancor prima della pubblicazione, interviene nel procedimento legislativo, inteso in senso lato, la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica”, la quale è idonea e sufficiente a conferire “immediata efficacia, o se si vuole “esecutorietà” (che si distingue dalla obbligatorietà *erga omnes* conseguente alla pubblicazione), all’atto normativo. Quest’ultimo, pertanto, deve considerarsi non solo esistente nell’ordinamento giuridico ma, a taluni fini, anche efficace nei confronti di alcuni organi pubblici, tra cui sicuramente, il Presidente della Repubblica nonché il Governo; ciò che è avvenuto nel caso di specie” (27).

Altri autori – sempre con riferimento alla legge – hanno riguardo alla deliberazione delle Camere in quanto con l’*in idem placitum consensus* la legge diviene perfetta e si completa il comando normativo (28).

Non occorre approfondire oltre la tematica, e ricercare, in relazione ai decreti legislativi e ai regolamenti (onde tenere conto

con nota di G. SALEMI, e Cons. St., Sez. IV, 11 giugno 1897, in *Giur. it.*, 1897, III, p. 324 (relativa ai rapporti fra la legge sulla giustizia amministrativa promulgata il 1 maggio 1890 ed entrata in vigore il 1 luglio 1891 e la legge Crispi sulle opere pie promulgata il 17 luglio 1890, cioè dopo la promulgazione di quella sulla giustizia amministrativa, ma entrata in vigore prima di questa).

(26) Cfr. M. AINIS, *L’entrata in vigore delle leggi*, Padova, Cedam, 1986, p. 99 ss.. *Contra* S.M. CICCONE, voce *Promulgazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, p. 125, nt. 119.

(27) Corte cost., 20 ottobre 1983, n. 321, in *Giur. cost.*, 1993, p. 2094.

(28) Cfr. S. M. CICCONE, *op. cit.*, p. 125.

della duplice natura del testo unico), quale sia il momento in cui tali fonti si “qualificano” sotto il profilo cronologico, perché nel nostro caso v’è stata anche la pubblicazione, rimanendo solo da compiersi il termine per l’entrata in vigore.

Anche senza rispolverare la tesi, elaborata in epoca prerepubblicana, che distingueva tra esecutorietà ed obbligatorietà della legge e che da tale distinzione faceva derivare la conseguenza che le leggi pubblicate ma non ancora entrate in vigore, pur non essendo obbligatorie per i cittadini, sono esecutorie e quindi devono essere attuate dagli organi dello Stato ⁽²⁹⁾, si è dell’opinione che la pubblicazione, ancorché non sia ancora compiuta la *vacatio* e non si siano perciò prodotti gli effetti obbligatori della legge, provoca sicuramente il risultato di innesto dell’atto normativo nell’ordinamento.

Infatti, perché una legge (fonte e norma) “esista” nell’ordinamento “è sufficiente (...) che essa venga alla luce, cioè che sia creata, posta in essere, da un’ autorità normativa (...) competente a creare quel tipo di norma” ⁽³⁰⁾.

Il fatto che il testo unico sia stato emanato ed esternato è dunque idoneo a determinare la sua esistenza.

Ed invero, anche se il comando normativo che esprime non è ancora divenuto obbligatorio *erga omnes*, il testo unico già produce taluni effetti: non solo – sotto il profilo della “resistenza” passiva – può essere abrogato o modificato solo da una fonte di pari grado, ma con la pubblicazione decorre il termine per essere impugnato mediante ricorso principale dinanzi alla Corte costituzionale (nel vecchio e nel nuovo Titolo V: v. ora art. 127 Costituzione). *Ergo* alla pubblicazione si ricollega una sorta di esecutorietà immediata, senza la quale non potrebbe esservi lesività, che non può che derivare dall’essere il testo unico “parte integrante” dell’ordinamento giuridico.

(29) G. ZANOBINI, *La pubblicazione delle leggi nel diritto italiano*, Torino, UTET, 1917, p. 130 ss., 253 ss. Tali tesi sono state successivamente abbandonate, ma quantomeno fino agli anni ’60 erano ancora in auge tra gli studiosi francesi e belgi: v. A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, p. 111, nt. 25.

(30) R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu-Messineo*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 131.

Se a ciò si aggiunge quanto rilevato poc'anzi circa l'applicabilità del principio *tempus regit actum* alle norme costituzionali sulla competenza legislativa, non può che ritenersi che il testo unico non risente della riforma del Titolo V poiché è stato pubblicato, e quindi si è perfezionato e si è implementato nell'ordinamento, prima di essa, a nulla rilevando che l'entrata in vigore sia successiva.

6. *L'anticipata entrata in vigore delle norme regolamentari del testo unico*

Le conclusioni a cui siamo appena approdati dissipano ogni dubbio anche in relazione alla legittimità delle previsioni di grado regolamentare del testo unico, nonostante che esse incidano per la massima parte su ambiti normativi che l'attuale riparto delle attribuzioni *ex art. 117, c. 6, Cost.*, riserva alla potestà regolamentare esclusiva delle Regioni (nonché degli enti locali in punto di organizzazione e esercizio delle funzioni).

Anzi, la priorità cronologica della parte regolamentare del testo unico e il suo "radicamento" nell'ordinamento risulta rafforzata da un ulteriore ordine di argomenti. Come è noto, il testo unico nasce in base ad una duplice delega parlamentare.

Le fonti che lo legittimano sono infatti l'art. 20, c. 8, e l'allegato 1, numero 18, dalla l. n. 59 del 1997 (che hanno disposto la delegificazione del "procedimento di espropriazione per causa di pubblica utilità"); l'art. 7, comma 1, lett. *c*), e il n. 3 dell'allegato alla l. n. 50 del 1999 (che hanno previsto la redazione di un testo unico in materia di "urbanistica ed espropriazione"); l'art. 1, comma 4, lett. *f*), della l. n. 340 del 2000 (che, al n. 18 dell'allegato 1 alla legge n. 59 del 1997, ha aggiunto le parole "e le altre procedure connesse"). Conseguentemente esso si articola in tre atti normativi, uno (testo B) contenente le disposizioni legislative, uno (testo C) recante le disposizioni regolamentari, uno (testo A) a carattere riepilogativo, che ai sensi dell'art. 7, c. 2, l. 50 del 1999 (come modificato dalla l. 340 del 2000) comprende i primi due. I testi A e B hanno assunto la

forma di decreto legislativo, il testo C di decreto del Presidente della Repubblica.

Come è stato rilevato da autorevole dottrina ⁽³¹⁾ con riferimento al testo unico dell'edilizia che presenta la medesima struttura, il d.P.R. n. 326/2001, recante il t.u. delle disposizioni regolamentari (testo C) non porta una clausola di differimento dell'entrata in vigore al 1 gennaio 2002 né è stato prorogato al 30 giugno 2002 (l'art. 5 del d.l. 411/2001 concerne solo il d.lgs. n. 327/2001, cioè il testo "riepilogativo" delle norme di grado legislativo e regolamentare). Di talché è da ritenere che esso sia regolarmente entrato in vigore dopo la ordinaria *vacatio* di 15 giorni (cioè dal 31 agosto 2001), ancorché sia non ancora operante per la mancanza di efficacia delle norme legislative in cui si implementa.

7. *La difficile emendabilità del testo unico*

In conclusione, in base alle osservazioni che procedono è da ritenere che il testo unico dell'espropriazione resista alla riforma del Titolo V della Costituzione sì che, al momento della sua entrata in vigore, potrà determinare gli effetti abrogativi della legislazione regionale previsti dal suo art. 5.

Le Regioni, tuttavia, possono e potranno legiferare nelle materie di competenza esclusiva e concorrente.

Nelle materie di competenza esclusiva hanno mano pressoché libera, dovendo rispettare solo la Costituzione nonché, a seconda dell'interpretazione da dare all'art. 117, c. 2, lett. *m*), Cost., evitare di scendere sotto la soglia di congruità dell'indennizzo attualmente stabilita dall'art. 5 *bis*, l. 359/1992 (la questione, come si è detto *supra*, § 4, è incerta; peraltro tale soglia è molto bassa, di talché un indennizzo inferiore difficilmente supererebbe il vaglio di costituzionalità ai sensi dell'art. 42, quantomeno

(31) A. LUCIANI, *Il sistema delle fonti nel testo unico dell'edilizia*, in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno organizzato presso l'Università di Ancona dalla Facoltà di Economia il 16 novembre 2001 su "La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione", § 4.2 del dattiloscritto.

con riferimento alle aree edificabili).

Nelle materie di competenza concorrente le Regioni debbono tuttora rispettare i principi fondamentali posti dalla legge statale e sul punto, ove non venga eseguita quella “ricognizione” a tutto campo dei principi operanti nelle materie di cui al secondo elenco dell’art. 117 che è nelle intenzioni del Governo, in base alla legge finanziaria del 1970 le Regioni dovranno procedere alla loro estrapolazione dal testo unico.

Nulla vieta (anche se l’operazione non risponde a criteri di economia e non sembra rientrare tra le priorità nell’agenda degli adempimenti regionali) che le Regioni approvino sin da ora una legge sulla espropriazione già adeguata ai principi del testo unico, fermo restando che la sua entrata in vigore, per evitare che si crei una sovrapposizione di fonti idonea solo a ingenerare confusione e disorientamento, dovrà essere subordinata all’entrata in vigore del testo unico ⁽³²⁾.

Infine le norme regolamentari del testo unico potranno essere abrogate attraverso norme di pari grado delle Regioni (ovviamente sempre nelle materie di loro competenza) e, per quanto attiene all’organizzazione degli uffici e ai profili organizzatori dell’esercizio delle funzioni, anche dai regolamenti degli Enti locali che, come è noto, limitano dal basso la competenza regolamentare sia dello Stato che delle Regioni. Risulta invece assai problematica la possibilità per lo Stato di emendare il testo unico, nonostante che da più parti sia stata segnalata la necessità di

(32) L’ipotesi che le Regioni mettano mano alla legislazione di dettaglio prima dell’entrata in vigore del t.u. è, in effetti, assai improbabile, ma non impossibile. In un caso analogo è già accaduto, infatti, che una Regione abbia trasferito agli enti locali le funzioni attribuitele dallo Stato in base al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 prima di esserne divenuta in concreto titolare, orientandosi così a pubblicare sul bollettino ufficiale un anomalo “avviso” del seguente tenore “fermo restando l’entrata in vigore della legge il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione, la decorrenza dell’esercizio da parte della Regione delle funzioni riservate dalla legge stessa alla Regione, attualmente di competenza statale e conferite alla Regione ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, è subordinata, secondo il disposto dell’articolo 7 dello stesso decreto legislativo n. 112/1998, alla emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all’articolo 7 della legge 15 marzo 1997 n. 59 che determineranno tale decorrenza” (v. ll. r. Toscana 26 novembre 1998, n. 85; 1 dicembre 1998, n. 87; 1 dicembre 1998, n. 88; 11 dicembre 1998, n. 91, pubblicate con i relativi avvisi sui bollettini ufficiali nn. 40, 42, 43 del 1998).

apportare miglioramenti e addirittura occorra eliminare refusi e imprecisioni ⁽³³⁾.

I criteri attuali di riparto delle attribuzioni normative danno mano libera allo Stato solo per la disciplina delle espropriazioni di propria competenza (cioè nelle *materie* di propria competenza); vietano invece ogni incursione nelle materie di competenza esclusiva – legislativa e regolamentare – delle Regioni; consentono di modificare i principi (e forse – a seconda della tesi che prevarrà – anche le norme di dettaglio che ne costituiscono svolgimento) nelle materie di competenza ripartita.

Anche solo per perfezionare il testo unico, quindi, la legge (o il regolamento) dovrebbe percorrere una sorta di *slalom* tra i paletti costituzionali, rompendo così – prima ancora che abbia cominciato ad operare – quella trama organica e unitaria che, in nome del riordino e della semplificazione, il testo unico bene o male ha inteso realizzare.

Meglio è, pertanto, che a ciò provvedano gli interpreti e le Regioni.

(33) I principali profili su cui, nei molti convegni che si sono svolti sul t.u. in esame, si sono appuntate le critiche riguardano la disciplina dei vincoli preordinati all'espropriazione, in quanto contrastante con l'orientamento assunto dalla Cassazione; l'eccesso di garantismo che caratterizza le norme sul contraddittorio procedimentale; la prolissità del procedimento di determinazione dell'indennità; la riscrittura (senza delega legislativa) delle norme sull'indennizzo, che ha condotto addirittura ad ipotesi di *over compensation* (v. art. 45 in relazione all'art. 40); le norme sulla giurisdizione; la disciplina dell'accessione invertita. Quasi tutte le censure, comunque, sono superabili in via di interpretazione. Fra i primi commenti critici scritti v. G. LEONE, *Osservazioni a margine del nuovo testo unico delle espropriazioni per pubblica utilità*, in *Riv. giur. ed.*, 2001, p. 291 ss., P. VIRGA, *Luci ed ombre nel nuovo testo unico sulle espropriazioni*, in *Giustizia amministrativa*, 2001, p. 915 ss. Per le "sviste", cfr. ad es. l'art. 11, c. 3, che fa ancora riferimento ad un'ipotesi di vincolo preordinato all'esproprio (inserimento dell'opera pubblica nel programma dei lavori) che è stata depennata in sede di approvazione definitiva del t.u.

Studi e Ricerche

Due modi di regolazione politica dello sviluppo locale I casi del Veneto e dell'Emilia-Romagna

di Patrizia Messina ()*

Sommario

1. Introduzione. – **2. Politiche industriali e servizi reali alle imprese.** – **3. Il caso Emilia-Romagna.** – **4. Il caso Veneto.** – **5. I Patti territoriali nelle due Regioni.** – **6. Modi di regolazione e interpretazioni della programmazione negoziata.** – **7. Due forme di governance, due tipi di federalismo.**

1. Introduzione

Il modello di sviluppo della Terza Italia è stato considerato dalla letteratura sul tema come un contesto economicamente omogeneo, nonostante la netta differenza della cultura politica locale che contraddistingue due zone al suo interno: l'area bianca del Nord-Est e l'area rossa del Centro. La ricerca comparata tra le due zone ⁽¹⁾ ha privilegiato infatti la similarità del modello di sviluppo economico, basato sulla presenza di piccole imprese e la funzionalità dell'esistenza di subculture politiche territoriali (espressione, pur nel diverso orientamento politico, della medesima frattura cento-periferia) e di "grandi partiti" nel sostenere

(*) Questo saggio propone alcuni dei risultati di una più ampia ricerca esposta in P. MESSINA, *Regolazione politica e sviluppo locale. Veneto ed Emilia-Romagna a confronto*, Torino, UTET Libreria, 2001.

(1) A. BAGNASCO *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977; A. BAGNASCO, C. TRIGILIA, *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso di Bassano*, Venezia, Arsenale, 1984; *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso della Valdelsa*, Milano, Angeli, 1985, C. TRIGILIA, *Grandi partiti, piccole imprese*, Bologna, Il Mulino, 1986.

lo sviluppo della piccola impresa e dei distretti industriali.

Tuttavia, approfondendo la comparazione dei due contesti, l'uno "bianco" e l'altro "rosso", si può rilevare come le istituzioni locali, strutturate sulla base del diverso sistema di valori, abbiano giocato, e giochino tuttora, un ruolo fondamentale in questo senso, fino a delineare due modelli locali di sviluppo sostanzialmente diversi che, posti di fronte alle stesse sfide provenienti dalla globalizzazione del mercato, presentano oggi problemi di sostenibilità profondamente diversi.

Dalla comparazione per contesti tra le due Regioni più emblematiche, come il Veneto e l'Emilia-Romagna, si cercherà di mettere in luce come tali Regioni si configurino, di fatto, come due modi di regolazione distinti, che si contrappongono almeno su quattro dimensioni diverse: *a*) lo stile del governo locale (non interventista in Veneto, interventista in Emilia-Romagna); *b*) il carattere delle politiche pubbliche locali (prevalentemente distributive nel primo caso, regolative e redistributive nel secondo); *c*) la struttura delle reti tra imprese che caratterizzano i sistemi produttivi locali (reti informali, corte e chiuse in Veneto, preordinate dall'intervento pubblico, lunghe e tendenzialmente aperte in Emilia-Romagna); *d*) la costruzione sociale del territorio, con il Veneto contraddistinto dalla profonda frattura tra città e campagne, maggiormente integrate invece nell'altro caso.

A sostegno di questa tesi, in questo articolo viene presentata un'analisi comparata di due diverse politiche regionali per lo sviluppo locale, le politiche industriali di servizi reali alle imprese e i Patti territoriali, implementate nei due contesti regionali tra gli anni ottanta e gli anni novanta, con l'obiettivo di mettere in luce come la diversa cultura di governo locale abbia contribuito a forgiare due modelli locali di sviluppo profondamente diversi, caratterizzati da diversi modi di regolazione in cui l'attore politico e le istituzioni di governo locale giocano un ruolo significativamente diverso. Questa differenza è ancor più rilevabile a partire dagli anni novanta nel momento in cui il potenziamento del governo locale, soprattutto regionale, grazie alle leggi di riforma Bassanini e all'affermarsi della metodologia della programmazione negoziata, fa emergere, nei vari contesti regionali

italiani, forme di *governance* locale notevolmente diversificate, “a geometria variabile”, che possono essere meglio comprese solo se si attribuisce un peso specifico alle variabili politiche e culturali che contribuiscono a definire i modelli locali di sviluppo.

Questo cambiamento di prospettiva modifica sostanzialmente l’immagine dell’Italia della PMI, mettendo in evidenza alcune differenze significative di cui sono espressione le diverse culture di governo locale che hanno caratterizzato i due contesti sub-culturali: cattolico-antistatalista nel Nord-Est, del socialismo municipale del Centro. Due culture politiche che assegnano all’attore politico locale un ruolo marginale o strategico nell’azione di regolazione e che possono essere analizzate a partire da una fondamentale differenza di stile amministrativo: non interventista nel Veneto e interventista in Emilia-Romagna.

Queste stesse differenze della cultura politica locale possono aiutarci a spiegare, inoltre, altre interessanti differenze riscontrabili tutt’oggi nel modo di intendere le forme e i modi della regolazione politica locale, a partire dagli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale, per giungere infine ai diversi modi di intendere e concepire la riforma istituzionale in senso federalista.

2. Politiche industriali e servizi reali alle imprese

Grazie agli studi sui sistemi di piccola impresa, è andata affermandosi la convinzione che gli insediamenti di piccole imprese, a livello locale, debbano essere consolidati e rafforzati attraverso politiche industriali specifiche, ridefinite su basi territoriali e orientate a sostenere le PMI locali soprattutto nel mercato internazionale, il cui coordinamento spetta alle Regioni.

Stare su un mercato che si va facendo sempre più internazionale, per una piccola impresa comporta, infatti, un continuo processo di innovazione di tipo organizzativo che deve essere supportato da informazioni pertinenti, aggiornate e tempestive. D’altra parte, le PMI hanno una difficoltà strutturale nel reperire,

da sole, adeguate conoscenze specializzate sui mercati internazionali: proprio per le loro dimensioni ridotte, esse hanno, infatti, volumi di produzione troppo bassi per coprire i costi relativi all'accesso alle informazioni, tanto più che il mercato delle informazioni è spesso gestito dalle grandi imprese che detengono le conoscenze strategiche e che pongono vincoli all'offerta per evitare di perdere il proprio vantaggio competitivo.

Nei sistemi locali di PMI l'allocazione di informazioni e di conoscenze legate all'innovazione non può essere più lasciata, quindi, alla regolazione delle sole forze di mercato poiché si tratta di un vero e proprio "bene pubblico" che, come tale, ha bisogno, per essere prodotto e diffuso tra gli attori economici, di un intervento regolativo esterno. Nello stesso tempo, se la conoscenza diventa sempre più un fattore centrale nella creazione di valore economico, allora una politica industriale efficace non può prescindere dal sostegno dell'attività di ricerca e di formazione delle risorse umane, così da elevare le competenze disponibili a livello locale. Ma per svolgere questa funzione è necessario l'intervento di un attore che goda del consenso e della fiducia della comunità imprenditoriale locale. Per il sistema locale diventa fondamentale, a questo punto, individuare un adeguato *assetto istituzionale* in grado di generare efficacemente tale bene pubblico.

Se guardiamo alla struttura dei distretti industriali italiani, questo "sostituto funzionale" si ritiene che non possa che essere rappresentato dall'azione "pubblica", intesa come strategia di offerta di beni collettivi anche attraverso l'associazione di operatori privati, cioè attraverso un'azione di *governance*. Ma, questo è il punto, nei due contesti culturali "antistatalista" e "municipalista" ciò che è profondamente diverso è proprio il concetto di "pubblico": mentre nel contesto emiliano il ruolo di regolatore pubblico è affidato agli attori politici e ai governi locali, che sono in grado di accordarsi con le associazioni di categoria per definire un progetto comune, nel contesto veneto, al contrario, lo stesso ruolo è affidato invece alle associazioni di categoria, mentre l'attore politico risulta essere marginale.

Ci troviamo di fronte, quindi, a due modi di regolazione pro-

fondamente diversi del medesimo problema. Questo spiega perché il ruolo che la Regione è in grado di giocare nei due contesti, in termini di regolazione politica, non può che essere del tutto diverso, tanto più se rapportato al modello istituzionale proposto dal “federalismo amministrativo” che affida alla Regione il compito di regolatore politico dello sviluppo locale, attraverso gli strumenti di programmazione negoziata. L’obiettivo di questi strumenti di *governance* è quello di creare le condizioni per alleggerire la regolamentazione amministrativa a vantaggio della regolazione politica orientando gli attori politici e sociali verso il perseguimento di obiettivi comuni in grado di costruire accordi che coinvolgano tutti i soggetti che partecipano al processo produttivo.

Ma è proprio su questo punto che si possono riscontrare le differenze più significative nei due modelli di regolazione politica dello sviluppo locale in Veneto ed Emilia-Romagna. Se infatti nel caso emiliano-romagnolo la Regione e l’intervento pubblico in generale hanno giocato un ruolo importante per il modo di regolazione emiliano nel quale “convivono uno Stato forte e un’economia forte” ⁽²⁾, nel caso veneto, al contrario, il ruolo della Regione e l’intervento pubblico risultano del tutto marginali per il modo di regolazione veneto e la definizione del modello locale di sviluppo, tanto da poter parlare di una convivenza tra “uno Stato debole e un’economia forte”, sorretta da una efficiente rete comunitaria.

In altre parole, mentre la Regione Emilia-Romagna si è trovata nelle condizioni di poter assumere un ruolo autorevole che le ha permesso di attuare una serie di politiche industriali mirate al sostegno delle PMI locali, soprattutto nell’ambito dei servizi reali alle imprese, la Regione Veneto, al contrario, ha dovuto scontare una collocazione periferica nel modo di regolazione locale poiché la funzione di regolazione dello sviluppo locale è stata e viene svolta ancora, prevalentemente, da una combinazione variabile di associazioni di categoria, Camere di commer-

(2) Cfr. N. BELLINI, *Il socialismo in una Regione sola. Il PCI e il governo dell’industria in Emilia-Romagna*, Bologna, Il Mulino, 1989, 5, p. 724.

cio, associazioni specifiche e reti informali tra imprese che caratterizzano i sistemi produttivi locali, con tutti i problemi che ne derivano sul piano della legittimazione del soggetto politico regionale.

Un ruolo fondamentalmente diverso hanno avuto in questo senso i due enti di ricerca regionali, l'IRSEV⁽³⁾ e l'ERVET⁽⁴⁾, costituiti alla fine degli anni settanta con l'obiettivo di fornire gli studi e le ricerche sul territorio necessari per un'azione di programmazione dello sviluppo locale. Mentre l'IRSEV, dopo alterne vicende legate ai conflitti interni alla DC, venne soppresso nel 1993 e l'attività di programmazione regionale del Veneto fu ridotta ad un adempimento puramente simbolico⁽⁵⁾, l'ERVET è stato invece ulteriormente potenziato nel 1982, rendendo possibile la partecipazione delle principali organizzazioni degli interessi industriali ed è stato il soggetto tramite cui la Regione Emilia-Romagna ha potuto realizzare, fin dalla fine degli anni settanta, le politiche industriali per le PMI in un'epoca in cui tali materie non erano ancora di competenza regionale.

È con l'ERVET che, a partire dal PRS 1982-85, la Regione Emilia-Romagna potrà avviare le politiche dei Centri di servizi reali alle imprese. Per servizi *reali*, o servizi alla produzione (contrapposti all'erogazione di fondi di incentivo alla produzione), si intende una vasta gamma di servizi, volti ad incidere direttamente sulle variabili strategiche di aggiustamento strutturale delle imprese, che va dalle tecnologie dell'informazione, alla ricerca e sviluppo, dalla formazione professionale al controllo della qualità, ma anche all'offerta di infrastrutture come i trasporti, le poste, le telecomunicazioni. I "servizi reali" sono allora

(3) L'IRSEV (Istituto Regionale di Studi e Ricerche Economico Sociali del Veneto) è stato istituito con l.r. del 9 settembre 1977 n. 57 come regionalizzazione di un Consorzio delle sette Province venete, nato nei primi anni settanta, che faceva riferimento all'Università Ca' Foscari di Venezia. L'IRSEV venne soppresso con l.r. 28 dicembre 1992, n. 28, entrata in vigore nel 1993.

(4) L'ERVET (Ente Regionale per la Valorizzazione Economica del Territorio) è stato istituito invece come S. p. A. con apposita legge regionale (l.r. 44/1973) e opera tuttora in attuazione delle scelte compiute in sede di programmazione regionale per le politiche orientate allo sviluppo locale.

(5) FONDAZIONE CORAZZIN, IRES VENETO, *La Regione Veneto, le politiche regionali e la ricerca economico sociale*, in *Oltre il ponte*, 1996, 1, pp. 128-150.

identificabili come quelle attività di servizio il cui utilizzo comporta modifiche strutturali e non transitorie nell'organizzazione della produzione di un'impresa. In altre parole l'adozione di tali servizi da parte di un'impresa agevola un cambiamento strutturale quale la ristrutturazione del processo, la differenziazione dei prodotti o un mutamento nell'estensione del mercato" (6).

3. Il caso Emilia-Romagna

Nel caso emiliano-romagnolo il ruolo giocato dalla Regione risulta essere particolarmente importante per le politiche industriali che hanno caratterizzato lo sviluppo locale del "modello emiliano", grazie alla scelta del metodo della programmazione sostenuto dallo strumento del bilancio regionale poliennale (art. 4, 6 e 7 dello Statuto regionale) e ad una graduale trasformazione della cultura di governo locale: da forme dirigistiche di intervento a forme di programmazione negoziata che tendono a coinvolgere nel processo decisionale le parti sociali (7).

Un tale cambiamento di strategia e di metodo della programmazione si può già riscontrare con il PRS poliennale 1982-85 che pone le basi per l'intervento regionale nel campo dei servizi reali alle imprese, attraverso appositi Centri, e mostra al tempo stesso di possedere una lucida consapevolezza della congiuntura critica che attraversa il sistema produttivo regionale passando da una fase di sviluppo quantitativo ad una di sviluppo qualitativo: "il nostro sistema produttivo rischia di perdere una competitività che non è possibile affidare ancora alla capacità di adattamento spontaneo della piccola e media impresa, alle vitalità locali, a forme di organizzazione improprie dell'impresa e del lavoro". Nel sostenere la necessità di "un salto tecnologico e

(6) Cfr. N. BELLINI, M. G. GIORDANI, F. PASQUINI (1991), *La politica industriale della Regione Emilia-Romagna: i centri di servizi alle imprese*, in R. LEONARDI, R. Y. NANETTI (a cura di), *Le Regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Milano, Angeli, p. 223.

(7) A riprova di questa trasformazione la l.r. 23/1982 pone le basi per un successivo cambiamento dell'art. 4 dello Statuto dell'ERVET rendendo possibile la partecipazione al suo interno delle principali organizzazioni degli interessi imprenditoriali regionali.

organizzativo” la Regione mostra di prediligere “una concezione attiva e non meramente reattiva della progettazione delle politiche pubbliche”, poiché si tratta di “anticipare le tendenze”, piuttosto che di ricorrere a un “tardivo intervento risanatore”.

Nascono così i Centri di servizi reali alle imprese, rivolti principalmente al trasferimento di nuove tecnologie o alla fornitura di servizi specialistici ad alto valore aggiunto. Tali Centri di servizi, pur sottoposti al controllo dell’ente regionale, risultano essere esterni all’amministrazione locale, sia per le modalità di gestione sia per il reclutamento del personale. Essi costituiscono, quindi, un altro esempio di integrazione-cooperazione tra pubblico e privato che caratterizza, in modo diverso, per i due contesti regionali, anche i servizi alla persona nello stesso periodo ⁽⁸⁾.

Comparando, in questo ambito, il caso veneto con quello emiliano si può sostenere che, mentre la Regione Emilia-Romagna ha considerato i servizi reali come uno strumento importante nella definizione di politiche di sviluppo del territorio, e ciò le ha permesso di intervenire sullo sviluppo locale attraverso programmi mirati e coordinati, la Regione Veneto ha perseguito, invece, quasi esclusivamente politiche di settore, attraverso l’erogazione di fondi (politiche di accesso al credito), in attuazione delle funzioni delegate alle Regioni dallo Stato e dall’UE, concordando, se possibile, gli interventi con le imprese locali, articolati attraverso le associazioni categoria, ma “navigando a vista”, senza cioè un progetto coerente e coordinato di sviluppo locale.

Come si è detto, l’Emilia-Romagna vanta un rilevante primato di iniziativa nell’esperienza dei Centri di servizi alla produzione “che ha portato a caratterizzare fortemente la politica industriale regionale nei suoi connotati di *reale (...), non erogatoria (...), territoriale e collaborativa* nei confronti dei diversi soggetti operanti nel sistema economico locale” ⁽⁹⁾. La gamma

(8) V. FARGION, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1997.

(9) R. LEONARDI, R. Y. NANETTI (a cura di), *Le Regioni e l’integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Milano, Angeli, 1991, p. 224.

dei soggetti che partecipano alla gestione attiva dei Centri di servizi reali è estremamente variegata poiché va dalle associazioni imprenditoriali alle Università, dalle amministrazioni locali alle Camere di commercio e le singole imprese. Particolarmente significativo è stato però, in questo ambito, il contributo dell'ERVET che ha assunto un ruolo propositivo e da protagonista nella istituzione di nuove strutture, alcune delle quali caratterizzate dalla trasversalità del servizio offerto ⁽¹⁰⁾.

L'offerta dei Centri servizi operanti in Emilia-Romagna ⁽¹¹⁾ comprende una vasta gamma di servizi reali e in particolare: attività informative-divulgative; attività di promozione dell'area; attività di formazione; attività di consulenza tecnico-organizzativa e commerciale; attività di ricerca applicata, collegamento a banche dati e progettazione; certificazione, controllo di qualità e affidabilità dei prodotti; modernizzazione di funzioni tradizionali mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie elettroniche. La differenza dell'offerta dei Centri di servizio emiliani rispetto all'offerta di servizi alle imprese delle associazioni di categoria nel Veneto, come si vedrà più avanti, è palese: se in Veneto prevalgono servizi di adempimento, in Emilia prevalgono invece servizi per lo sviluppo che puntano sull'innovazione in senso strategico.

È particolarmente significativo che, nel caso emiliano-romagnolo, nell'ambito dei servizi reali alle imprese, coesistano due diversi tipi di centri servizi: quelli "distrettuali" (nati su iniziativa di associazioni di categoria, *etc.*) accanto a quelli "regionali" nati su iniziativa di enti locali o di gruppi di lavoro dell'ERVET, che hanno riscosso un diverso grado di successo nell'intercettare la domanda in relazione alla loro vicinanza ai luoghi di insediamento delle PMI. In ogni caso, il coinvolgimento delle organizzazioni degli interessi imprenditoriali regio-

(10) F. COSSENTINO, *Una risposta regionale: il caso dell'Emilia-Romagna*, in F. COSSENTINO, F. PYKE, W. SENGENBERGER (a cura di), *Le risposte locali e regionali alla pressione globale: il caso dell'Italia e dei suoi distretti industriali*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 143-85.

(11) Gli indirizzi e la gamma di servizi offerti dai Centri operanti nella Regione si possono reperire nel sito web: www.ervet.it

nali è stato cruciale sia per il successo dell'iniziativa sia per l'efficacia dei servizi forniti complessivamente dai Centri. Nei primi anni Ottanta, dopo appena quattro anni, quando si vara il PRS 1986-88, sono già operanti ben sei Centri per i servizi reali e, cosa ancora più importante, il consenso riscontrato per il disegno di intervento misto pubblico-privato, tanto tra gli imprenditori della regione, quanto tra gli economisti sembra essere completo ⁽¹²⁾.

In questo clima di maggiore consapevolezza teorica e di maggior consenso, il PRS 1986-88 si occupa di "qualificazione dell'apparato produttivo" concentrandosi sul concetto fondamentale di "ambiente industriale" inteso come "l'insieme di risorse, di opportunità, di vincoli sui quali può agire l'operatore pubblico". Questa "attenzione al contesto" entro cui operano le imprese motiva un intervento mirato alla creazione di "un ambiente per lo sviluppo" attraverso la creazione di servizi reali di cui, si ritiene, la Regione debba farsi carico, tanto più in un contesto come quello emiliano-romagnolo dove lo sviluppo del terziario è ancora in ritardo alle esigenze di un sistema produttivo postindustriale. Sulla base di questi elementi il "Programma innovazione" punta ad "una estensione e ulteriore qualificazione dell'attività dei Centri".

Nel 1988, allo scadere del PRS, la Regione Emilia-Romagna disporrà di dieci Centri di servizi reali funzionanti sul territorio e, cosa più significativa, il settore terziario dei servizi ai sistemi produttivi locali si è notevolmente accresciuto se è vero, come si può ricavare dai dati Inps ⁽¹³⁾, che i lavoratori dipendenti occupati nel settore dei servizi al sistema produttivo sono cresciuti, tra il 1982 e il 1987, di ben il 35%.

La politica dei Centri di servizi alle imprese in Emilia-

(12) G. BECATTINI, *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 173-185; S. BRUSCO (a cura di) *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Torino 1989.

(13) Non si vuole sostenere che tra gli investimenti sui Centri servizi e l'aumento dell'occupazione del terziario ci sia una relazione diretta di causalità, ma che certamente l'avvio dei Centri servizi ha contribuito ad accelerare il processo di terziarizzazione. Cfr. Osservatorio del Mercato del lavoro dell'Emilia-Romagna, *Rapporto annuale*, 1989, Milano, Angeli.

Romagna viene considerata, senz'altro, una delle esperienze più singolari ed importanti di politica industriale in Italia per almeno due ordini di motivi. In primo luogo, come è stato messo in luce a questo proposito: "il carattere dell'intervento ha rappresentato uno stacco positivo dalla prassi di erogazioni finanziarie sulle quali si è fondato il "modello spartitorio" che ha invece connotato il rapporto tra stato ed industria nell'Italia del dopoguerra" (14).

In secondo luogo, è stata sottolineata l'importanza de "l'elemento della concertazione tra pubblico e privato che assume rilevanza, specialmente in una Regione dal colore politico dell'Emilia-Romagna" (15). È importante tener conto, infatti, che le esperienze maturate nei Centri (soprattutto quelli di maggior successo, come per esempio il CITER di Carpi) non sono tanto il frutto di una astratta strategia di pianificazione della Regione, ma piuttosto sono il risultato dell'interazione collaborativa tra i vari attori che partecipano allo sviluppo locale, e soprattutto distrettuale, emiliano: insomma, sono più il risultato di un processo di *governance* locale, di programmazione negoziata (16), che di una regolazione pubblica di tipo gerarchico *top-down*. Inoltre, se gli attori coinvolti fanno parte di quella *industrial atmosphere* che caratterizza i distretti marshalliani e che non può essere facilmente riproducibile in contesti diversi, allora si può ritenere che l'esperienza dei Centri di servizi del "modello emiliano", proprio per questo insieme di ragioni, sia difficilmente esportabile al di fuori dei suoi confini relazionali e culturali con una semplice azione di *policy*.

La comparazione con il caso Veneto costituisce, in questo

(14) N. BELLINI, M. G. GIORDANI, F. PASQUINI, *La politica industriale della Regione Emilia-Romagna: i centri di servizi alle imprese*, in R. LEONARDI, R. Y. NANETTI (a cura di), *Le Regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Milano, Angeli, 1991, pp. 221-38.

(15) L. PARRI, *Due Regioni per la piccola impresa. Le politiche per l'innovazione tecnologica in Emilia-Romagna e Rhone-Alpes*, Milano, Angeli, 1993, p. 79.

(16) Va ricordato, a questo proposito, l'importante contributo che i Centri servizi emiliani stanno dando, partecipando all'attività di programmazione negoziata, al progetto Nord/Sud avviato dalla Regione Emilia-Romagna orientato alla costruzione di reti lunghe tra imprese emiliane e delle Regioni del Sud.

senso, un esempio eloquente di questa difficoltà (17).

È però estremamente difficile dare una valutazione precisa delle *performance* dei Centri servizi emiliani. Come è stato messo in luce “può risultare fuorviante voler sintetizzare in indici semplificati il grado di successo dei centri” (18). Utilizzare, per esempio, parametri aziendalistici, come l’autofinanziamento, finisce di fatto per “confliggere con la natura ‘pubblica’ dell’intervento, destinato a sobbarcarsi costi e rischi che le attività private non sono in grado di sostenere”. Esistono inoltre difficoltà oggettive dovute alla elevata eterogeneità delle esperienze che risultano essere difficilmente comparabili per i tempi di attivazione, la diseguale velocità del loro consolidamento e radicamento, i diversi livelli di diffusione nel territorio, di consenso e di abilità manageriali.

Ciò che però è possibile affermare è che la concentrazione dell’offerta dei servizi avviene lungo le grandi direttrici di agglomerazione urbana, come la Via Emilia, ed è tanto più accentuata quanto più è accentuato il sistema metropolitano e quanto maggiore è il ruolo attrattivo della località centrale: negli otto Comuni capoluogo di provincia è presente il 68,4% delle unità locali della regione, mentre il Comune di Bologna, da solo, concentra il 31,3% dell’intera offerta regionale(19). Questi dati vanno collegati alla specificità del modello di sviluppo urbano regionale, caratterizzato dalla continuità fra città e campagna la quale tende a gravitare sui centri urbani principali lungo la Via Emilia e soprattutto su Bologna. Tali dati, tuttavia, sono anche indicati-

(17) Non è un caso, inoltre, che mentre per l’Emilia-Romagna sia prevalsa un’analisi dell’offerta di servizi (sovrabbondanti) da parte dei Centri di servizio regionali, nel Veneto è prevalsa invece un’analisi della (scarsa) domanda degli stessi servizi da parte delle imprese alle associazioni di categoria. Una asimmetria che è significativamente correlata sia al diverso modo di implementare la *policy* sul territorio e, quindi, al diverso tipo di dati disponibili sia, soprattutto, ai diversi committenti delle ricerche condotte in questo ambito: la Regione e i Centri servizio in Emilia-Romagna, le Associazioni di categoria in Veneto.

(18) Cfr. N. BELLINI, M. G. GIORDANI, F. PASQUINI, *La politica industriale della Regione Emilia-Romagna: i centri di servizi alle imprese*, op. cit., p. 236.

(19) M. BIAGIOLI, M. GAROIA, L. LUGLI, S. TUGNOLI, *Il settore dei servizi alle imprese in Emilia-Romagna. Occupazione, organizzazione, risorse umane e strategie di sviluppo*, IRES/Cgil/14, Milano, Angeli, 1993, p. 28.

vi di un'offerta di servizi (pubblici) gestiti a partire prevalentemente dai centri urbani, non sempre vicini alle PMI.

Il successo dei Centri di servizi reali alle imprese emiliani negli anni ottanta ha dato vita alla legge 317/1991 con la quale lo Stato italiano ha trovato il modo di attribuire nuove competenze alle Regioni in materia di politica industriale per i sistemi locali di PMI di tipo distrettuale ⁽²⁰⁾, incentivando l'attivazione di Centri di servizi reali alle imprese (art. 36). Di particolare interesse risulta essere l'applicazione di questa normativa nelle due Regioni.

La Regione Emilia-Romagna ha espresso ufficialmente la sua posizione in proposito nel recente documento di programmazione, il Piano Triennale per le Attività produttive 1999-2001, che propone una chiave di lettura ritenuta più adatta a rappresentare la varietà dei sistemi produttivi locali della regione, mettendo in discussione la definizione stessa del concetto di "distretto industriale" costruito attraverso gli indicatori statistici stabiliti dal decreto attuativo della l. 317/91, art. 36, proponendo l'individuazione di una pluralità di tipologie di sistemi locali: *cluster* settoriali, sistemi articolati a filiera ⁽²¹⁾, distretti industriali *etc.* e la necessità di differenziare, in relazione a ciò, strumenti di *policy* più adeguati alla varietà dei modelli locali di sviluppo. L'idea che bisogna radicalmente ripensare alle politiche per le PMI in un'ottica che superi un concetto ristretto e standardizzato di distretto industriale è però, al tempo stesso, anche una forma di autocritica nei confronti delle stesse scelte di politica industriale a favore delle PMI operate dalla Regione Emilia-Romagna negli

(20) Il Decreto del Ministero dell'Industria (G.U. n. 118 del 22 maggio 1993) in attuazione dell'art. 36 della l. 317/91 definisce i distretti industriali a partire da 5 indicatori statistici (di industrializzazione, di densità imprenditoriale manifatturiera, di specializzazione produttiva, di occupazione nell'attività manifatturiera, di occupazione nelle PMI manifatturiere specializzate) che appiattiscono la densità del concetto di distretto su quella di sistema produttivo locale. L'applicazione di tale decreto ha suscitato un dibattito molto acceso. Per una ricostruzione del dibattito e l'applicazione della legge nelle due Regioni mi permetto di rimandare a MESSINA P., *op. cit.*, 2001, capitolo VII.

(21) Vengono individuate 6 grandi filiere regionali che spiegano il 90% dell'export: 1) agro-industriale; 2) motoristica; 3) sistema moda; 4) costruzioni (piastrella, chimica, meccanica, ecc); 5) legno; 6) industria della salute (cliniche specializzate, biomedica, protesi ortopediche, diagnostica).

anni precedenti. L'obiezione principale riguarda proprio i Centri di servizi reali alle imprese che, col senno di poi, avrebbero puntato troppo sugli aspetti tecnici di assistenza e consulenza, e troppo poco sulle componenti manageriali. La crisi del distretto di Carpi ⁽²²⁾, che alla fine degli anni novanta fa registrare il -40% di occupazione, è presa come esempio dell'insufficienza di questa *policy*: la mancanza di un'impresa *leader* ⁽²³⁾ sembra giocare infatti a sfavore della competitività del distretto, il netto declino delle esportazioni indica infatti che l'esistenza di tanti capifila non è sufficiente a garantire le potenzialità del distretto su un mercato che si va facendo sempre più globale.

La valutazione critica di quanto è stato fatto negli anni passati è, d'altra parte, la condizione necessaria per una programmazione che, se da un lato intende puntare in alto, anticipando le tendenze del mercato piuttosto che seguirle in seconda battuta, dall'altra è in grado di imparare dai suoi errori e di cambiare anche radicalmente l'impostazione di fondo se i mutamenti intervenuti nel frattempo lo richiedono. La critica esplicita alla legge 317/91, art. 36, contenuta nel documento di programmazione di politica industriale regionale, fa capire perché la Regione Emilia-Romagna si sia sostanzialmente rifiutata di applicare le disposizioni di legge che assegnavano alle Regioni competenze di politica industriale nei primi anni novanta entro le aree definite "distretti industriali", individuate nel proprio territorio sulla base di indici statistici ricavati dalla definizione Istat dei sistemi locali del lavoro. La rigidità di questa definizione, che peraltro non permetteva di includere entro questa tipologia un distretto storico come quello ceramico di Sassuolo, è stata rifiutata dalla Regione che ha premuto perché tale articolo venisse modificato in senso più flessibile ed estensivo. Ciò è avvenuto con il decreto Bersani n. 114/1998 (*ex-Presidente della Regione Emilia-*

(22) CENSIS, *Dai distretti industriali una ripresa possibile*. IX Forum Nazionale delle economie locali, Montebelluna, 18 febbraio 2000.

(23) In realtà la questione è piuttosto controversa poiché il formarsi di un'impresa *leader* costituisce, di per sé, un cambiamento degli equilibri del distretto che non va sempre necessariamente a beneficio del distretto stesso, poiché tale impresa tende ad orientarsi, preferibilmente, verso il mercato esterno.

Romagna, poi Ministro per l'Industria) le cui indicazioni sono confluite nella l. 140/1999 di modifica dell'art. 36 della l. 317/91. Oggi in Emilia-Romagna la competenza di individuare la presenza di sistemi produttivi locali è stata devoluta alle Province (l. 3/99), in applicazione delle leggi Bassanini.

Le differenze con il caso veneto che segue sono particolarmente eloquenti.

4. *Il caso Veneto*

Nell'area veneta i servizi alle piccole imprese che offrono assistenza, soprattutto per l'innovazione tecnologica e lo sbocco nel mercato internazionale, vengono forniti da una pluralità di soggetti che vedono in prima fila le Associazioni provinciali degli Industriali, le Camere di Commercio provinciali e il Centro Estero del Veneto (a cui partecipano, oltre alle sette Camere di Commercio del Veneto, le Associazioni imprenditoriali, Istituti di credito e la Regione Veneto, in collegamento con la rete di Eurosportelli). A queste si sono affiancate, negli anni novanta, alcune società a capitale misto, come la Simest s.p.a. (istituita dalla legge 100/90), la Finest s.p.a. e l'Informest (istituite con la legge 19/91 sulle "aree di confine") che coprono l'intera area del Nord Est.

Tra i servizi reali alle imprese presenti sul territorio regionale risultano però relativamente più richiesti, soprattutto dalle PMI, quelli forniti prevalentemente da Associazioni di categoria, consulenti privati (commercialisti) e Camere di commercio e riguardano essenzialmente servizi di adempimento come per esempio: adempimenti amministrativi e fiscali; adeguamento a normative; gestione e direzione di impresa; certificazione di qualità; approvvigionamento di materie prime. Meno richiesti sono invece i servizi orientati allo sviluppo vero e proprio, in senso strategico e innovativo, come quelli relativi a: informazione e aggiornamento; formazione; innovazione, ricerca e sviluppo. Come è emerso anche dalle interviste effettuate, la domanda di servizi reali da parte delle PMI venete è però, nel suo com-

plesso, decisamente scarsa. Se è comprensibile, da un lato, lo scarso utilizzo dei servizi offerti dagli enti a livello nazionale ⁽²⁴⁾, poiché la logica che sottende all'attività degli imprenditori locali è molto lontana da quella che governa gli enti pubblici nazionali, dall'altro è pur vero che l'erogazione di un servizio che offre un "bene pubblico" così fondamentale per la sopravvivenza e lo sviluppo delle PMI nel nuovo contesto globale, visti gli alti costi che comporta, non può essere lasciato alla spontaneità del mercato senza che questo comporti gravi ripercussioni sul piano sociale oltre che economico. Tuttavia il mercato ha certamente tempi più rapidi rispetto all'attore politico pubblico, specialmente se quest'ultimo si muove con una logica di regolamentazione amministrativa, e il fattore tempo, per il modo di regolazione operato dalla rete comunitaria, diventa un elemento strategico decisivo. Questa dinamica può aiutare a spiegare perché il dato emergente non sia tanto quello di una mancanza di offerta di servizi, quanto quello di una carenza di domanda. Inoltre, quando anche vi è una domanda di servizi, questa non è mai rivolta alle istituzioni di governo locale, neanche indirettamente.

L'ostacolo maggiore che impedisce alle PMI venete di usufruire dei servizi reali alle imprese sembra essere essenzialmente di tipo culturale. Da una parte, tra i fattori propulsivi che danno luogo alla spiccata propensione imprenditoriale nel Veneto ci sono l'etica del lavoro come autorealizzazione, la propensione al lavoro autonomo, la gestione familiare dell'impresa che mantiene basso il costo del lavoro, la collaborazione tra datori di lavoro e dipendenti che sentono l'impresa come "patrimonio comune".

Dall'altra, non meno significativi sono i fattori culturali che rischiano però di nuocere alle piccole imprese nel mutato scenario dell'economia globale: l'individualismo esasperato, la gestione familiare chiusa, l'incapacità di cooperare orizzontalmente, la scarsa cultura della delega che rende difficile lo svi-

(24) Tra i principali enti pubblici che svolgono questo compito vi sono: la S. a. c. e. , una società di assicurazione dei crediti all'esportazione istituita con la l. 22/1977 ("legge Ossola"); l'ICE (Istituto Nazionale per il Commercio Estero) controllato dal Ministero per il Commercio Estero.

luppo di una cultura manageriale e, non ultimo, uno spiccato autocompiacimento localistico che si nutre del mito dell'imprenditore del Nord Est "che si è fatto da sé", senza l'aiuto delle istituzioni politiche locali o statali.

I piccoli e medi imprenditori locali, infatti, privi per la maggior parte di una cultura commerciale adeguata, diffidano spesso del soggetto terzo che li affianca. Pertanto preferiscono arrangiarsi e trovare da soli nuove occasioni di investimento.

Proprio la combinazione di questi due miti, il *self made man* e l'idea di "pubblico (statale) = inefficienza", richiama la componente antistatalista della subcultura bianca, centrata sul privato economico, distinguendola dalla componente cattolica, centrata sul valore della solidarietà e della cooperazione (privato sociale). Proprio tale componente se, da un lato, costituisce oggi la principale caratteristica del modo di regolazione del Veneto, affidato a reti comunitarie fatte di più circuiti, non sempre comunicanti tra loro, dall'altra costituisce anche il principale limite per la competitività del territorio verso l'esterno: manca infatti la "capacità di fare sistema", di costruire integrazione attraverso una interazione cooperativa tra imprese e istituzioni politiche, regionali, ma anche statali ed europee. Nell'ambito della regolazione dello sviluppo locale prevale, infatti, esclusivamente il modello istituzionale e culturale di tipo aggregativo ⁽²⁵⁾.

Dato questo scenario, non può meravigliare il fatto che l'offerta di servizi reali alle imprese in Veneto faccia capo essenzialmente alle associazioni di categoria, ai consulenti privati (commercialisti) e alle Camere di Commercio (molto meno). Manca invece, quasi del tutto, il soggetto pubblico che compare solo come aiuto di tipo finanziario ⁽²⁶⁾, soprattutto per l'innovazione tecnologica, con politiche rivolte essenzialmente a singole imprese. Ma anche in questi casi l'interesse per i finan-

(25) Sui modelli istituzionali aggregativo e integrativo cfr. J. G. MARCH, J. P. OLSEN, 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press; trad. it., *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino, 1992; *Democratic Governance*, New York, The Free Press, 1995; trad. it. *Governare la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1997.

(26) L'aiuto finanziario non fa parte, però, dei servizi "reali" alle imprese che riguardano, come si è detto, essenzialmente servizi di consulenza di altro genere.

ziamenti pubblici è molto basso perché le procedure sono troppo complicate e i finanziamenti lenti ad arrivare, sia quelli statali sia quelli regionali.

L'antistatalismo e la scarsa disponibilità a rispettare le normative, soprattutto fiscali, può contribuire a spiegare, inoltre, la riluttanza dei piccoli imprenditori a usufruire dei servizi di consulenza di aggiornamento. A questo proposito non va dimenticato che proprio dalla campagna industrializzata veneta sono emerse quelle forme di protesta fiscale (Life) e di contrapposizione aperta allo Stato centrale, giudicato vessatorio, a volte confluite nella Lega Nord e Liga Veneta, a volte degenerate in atti dimostrativi e simbolici come l'occupazione del campanile di S. Marco nel 1997 da parte di un drappello proveniente dalla "campagna".

Dalle interviste effettuate, il giudizio sui servizi pubblici alle imprese è molto critico ma, soprattutto, emerge una propensione davvero scarsa ad utilizzare tali servizi. I servizi alle imprese, più in generale, non sono percepiti come una necessità strategica, anzi, per la cultura del (piccolo) imprenditore veneto è estremamente difficile accettare interventi o aiuti esterni, anche per il timore di un controllo politico. D'altra parte l'esigenza di avere servizi informativi individualizzati ed efficaci si scontra spesso con la standardizzazione dell'offerta tipica dei servizi pubblici. Accade così che sono gli stessi imprenditori più intraprendenti a diventare il vero punto di riferimento per gli altri che tendono ad imitarne le scelte (reti informali), mentre per il servizio pubblico rischia di innescarsi una sorta di circolo vizioso per cui la scarsa domanda di servizi induce scarse motivazioni all'innovazione delle strutture di servizio che, a loro volta, continuano a produrre servizi percepiti a scarso valore aggiunto.

Ciò che colpisce dei risultati delle ricerche condotte su questo tema non è, insomma, tanto la mancanza di interventi regionali di sostegno alle imprese ma il giudizio che ne danno gli imprenditori: l'opinione, cioè, che i servizi alle imprese siano "irrilevanti" e che le imprese "di successo" si sono sviluppate da sole, senza alcun tipo di supporto pubblico (cioè statale).

La difficoltà dell'operatore pubblico di intervenire in un

contesto locale così caratterizzato è evidente. Lo stile di governo locale non interventista sembra perciò il più congruente con il modo di regolazione che domina nella campagna industrializzata del Veneto. Tuttavia gli effetti prodotti, nel lungo periodo, da una sostanziale assenza di regolazione pubblica dello sviluppo locale, che vada oltre l'orizzonte limitato del campanile comunale, si ripercuotono oggi negativamente sulla competitività di tutto il territorio regionale. La necessità di programmare lo sviluppo locale passando da politiche di incentivo alle singole tipologie di impresa a una strategia di valorizzazione logistica del territorio regionale sta diventando imprescindibile (27).

La risposta, significativamente, sembra arrivare ancora una volta, più dalle associazioni di categoria, che tendono, da una parte, a consorziarsi sia per l'attività di ricerca e informazione sul territorio, sia per l'erogazione di servizi alle imprese e, dall'altra, a trasformarsi in *lobby* in grado di partecipare alla regolazione politica dello sviluppo locale, o a partecipare direttamente alla gestione del potere politico esprimendo candidature più o meno autorevoli (28). Lenta e poco visibile è invece la risposta dell'Ente Regione che sembra mancare di una visione strategica dello sviluppo locale ma, soprattutto, di quelle risorse di legittimità necessarie per costituire un centro regolatore, al punto che oggi sembra difficile poter parlare, in questo caso, di non interventismo come "strategia" del governo locale bianco. Esso risulta essere piuttosto un "effetto" del modo di regolazione, cosicché sembra più probabile che "le politiche" (non interventiste) abbiano prodotto "la politica" del governo locale, e non viceversa, come riscontrato nel caso dell'Emilia-Romagna.

Analizzando la situazione dall'esterno, ciò che si può senz'altro rilevare è una comunicazione sostanzialmente distorta che continua a caratterizzare il rapporto tra pubblico e privato, tra politica ed economia, tra enti locali e imprese. Quello della

(27) G. CORÒ, E. RULLANI (a cura di), *Percorsi locali di industrializzazione. Competenze e autoorganizzazione nei distretti industriali del Nord-Est*, Milano, Angeli, 1998.

(28) Nelle elezioni regionali per la VII legislatura diversi candidati provengono dal mondo delle associazioni di categoria: per fare solo qualche esempio, lo stesso Galan, rieletto Presidente della Regione, proviene dal mondo degli imprenditori.

comunicazione costituisce, infatti, uno dei maggiori problemi per lo sviluppo del modello istituzionale aggregativo (costituito da una “sommatoria di parti” tenute insieme da convenienze reciproche) che caratterizza il Nord-Est, un problema che rischia di degenerare in forme patologiche di stili comunicativi autoreferenziali che non possono giocare a favore della sostenibilità di questo modello locale di sviluppo in un mercato globale.

La Regione si trova così a dover svolgere la funzione di programmazione e coordinamento dello sviluppo locale in un contesto che se, da un lato, parte da un forte pregiudizio negativo nei confronti di tutto ciò che è percepito come vincolo pubblico, dall’altro, non esprime domande politiche dirette in questo senso. D’altra parte il mondo delle PMI, intriso di una cultura anti-statalista e autarchica, preferisce rivolgersi alle associazioni di categoria che lo rappresentano piuttosto che all’interlocutore politico, ma, al tempo stesso, è chiamata ad attrezzarsi a superare la dimensione localistica del proprio orizzonte culturale e imprenditoriale se vuole raccogliere la sfida che arriva dai processi di globalizzazione del mercato. A questo punto sembrerebbero esserci le condizioni perché la domanda e l’offerta possano finalmente incontrarsi. Accade invece che se, da un lato, il mondo delle PMI continua a diffidare dell’interlocutore politico, a meno che non sia un rappresentante proveniente dal mondo dell’imprenditoria o dell’associazionismo di categoria (continuando a riprodurre così il modello aggregativo della politica come scambio, centrata più sulle persone che sulle regole), dall’altra la Regione continua a regolare attraverso lo strumento della regolamentazione amministrativa (*top-down*) che finisce col produrre altri vincoli normativi che accrescono la distanza tra vertice e base. Il linguaggio più idoneo alla comunicazione politica in questo caso non è, infatti, quello della regolamentazione amministrativa, ma quello della regolazione politica attraverso la negoziazione e la *governance*.

Le politiche di programmazione negoziata, favorite dalle *policy* europee per lo sviluppo locale, potrebbero costituire una via di uscita dal grave problema di governabilità riscontrabile nel Veneto di oggi: le indicazioni europee contenute nel Documento

Unico di Programmazione sono, infatti, al momento, le uniche linee di programmazione che costituiscono oggi la matrice di origine delle azioni di *policy* per lo sviluppo locale della Regione Veneto.

Un esempio particolarmente eloquente di questa logica di non-intervento in materia di politica industriale è dato dalla lentezza con cui sono state applicate le direttive statali relative all'approvazione, nel novembre 1999, da parte del Consiglio regionale ⁽²⁹⁾ del documento che definisce i distretti industriali in base all'art. 36 della l. 317/1991: più di otto anni dopo, quando ormai la l. 140/1999 ne aveva modificato gli elementi fondamentali. Oltre all'evidente ritardo in una Regione notoriamente caratterizzata dallo sviluppo delle PMI e dei distretti industriali, il documento colpisce però soprattutto per il suo contenuto. Esso definisce su base territoriale 19 aree di "specializzazione produttiva" presenti nel territorio regionale, che comprendono sia le aree caratterizzate come distretti industriali veri e propri, secondo la letteratura sul tema, sia altre forme di sistemi produttivi locali, come per esempio l'area del Delta del Po-Chioggia o l'area della Bassa Padovana o l'area Lagunare costiera, che certamente poco hanno a che fare con i distretti industriali manifatturieri. L'applicazione amministrativa delle disposizioni statali è stata compiuta, quindi, senza tenere conto della varietà dei modelli locali di sviluppo, etichettati tutti come "distretti industriali": una varietà che richiederebbe invece strumenti di politica industriale opportunamente differenziati, come sottolineato dalla Regione Emilia-Romagna è, recentemente, dallo stesso Becattini ⁽³⁰⁾.

La definizione delle aree distrettuali approvate dalla Regione Veneto risulta essere quindi molto discutibile, non solo perché si discosta notevolmente dalla definizione che ne danno le ricerche specifiche sui distretti industriali del Veneto, ma soprattutto perché include nelle stesse zone quasi tutte le aree Obiettivo 2 e 5, cioè in ritardo di sviluppo, su cui sono stati avviati Patti territo-

(29) Deliberazione del 22.11.1999, n. 79.

(30) G. BECATTINI, *I dilemmi della distrettomania*, *Il Corriere di Firenze*, 17 febbraio 2000.

riali, che difficilmente possono essere definiti “distretti industriali”, cioè modelli locali di sviluppo esemplari.

L’interpretazione della legge in senso estensivo risulta essere, però, funzionale alla logica di non-regolazione politica dello sviluppo locale perseguita nel Veneto. Tale interpretazione riesce ad evitare infatti un intervento diretto e programmato sulle reti comunitarie distrettuali che, non solo non richiedono l’intervento pubblico, ma che, proprio perché si tratta di reti informali, potrebbero ricevere da un tale intervento un danno più che un vantaggio. Il rischio è infatti che l’intervento pubblico sulle reti informali ⁽³¹⁾ dei distretti industriali, incentivate ad istituzionalizzarsi, possa generare un “effetto perverso” modificando le risorse preziose di “capitale sociale” che costituiscono la vera ricchezza del distretto, compromettendone così il suo equilibrio produttivo. Con questo non si vuole sostenere che il legislatore veneto fosse consapevole degli effetti perversi dell’intervento pubblico sulle reti informali ma, piuttosto, che il sistema di regolazione del Veneto, caratterizzato dal prevalere della regolazione della rete comunitaria, tipicamente informale, tende a ridurre al minimo gli interventi pubblici diretti sul sistema produttivo locale, soprattutto distrettuale.

Una prova di ciò è che la definizione dei “distretti industriali” in esecuzione della legge n. 317/91 in Veneto non ha prodotto l’attivazione di alcun Contratto di programma previsto dall’art. 36 della stessa legge attraverso l’attività di programmazione negoziata, e tanto meno Centri di servizi reali alle imprese. Più che la predisposizione di uno strumento per le politiche territoriali rivolte ai sistemi locali distrettuali, l’applicazione di tale legge nel Veneto ha prodotto, in realtà, un altro strumento di *politica distributiva*, attivabile su tutto il territorio regionale e da usare di volta in volta per rispondere alle domande che possono provenire dai vari sistemi locali, anche quelli più deboli ⁽³²⁾.

(31) D. A. SCHÖN, *L’intervento pubblico sulle reti sociali informali*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 1989, 1, pp. 3-47.

(32) Le differenze tra le due Regioni nella diversa capacità di lettura della realtà locale che ne orienta la politica industriale alla fine della VI legislatura risulta essere ancora più netta se si tiene conto che la Regione Veneto, contrariamente a quanto ha fatto

5. I Patti territoriali nelle due Regioni

Anche il laboratorio dei Patti territoriali può costituire una cartina al tornasole per mettere in luce altre differenze significative nella cultura di governo locale delle due Regioni che si ripercuotono sui rispettivi modi di regolazione dello sviluppo locale. Rimandando alla letteratura sul tema per ciò che riguarda gli aspetti metodologici di questo strumento di programmazione negoziata, ciò su cui ho concentrato l'attenzione è stato l'imminente passaggio della gestione dei Patti dal Ministero del Tesoro alle Regioni⁽³³⁾ che permette di rilevare problemi di ordine diverso nelle due Regioni considerate.

Sintetizzando i risultati della ricerca, al di là del numero e della qualità dei Patti territoriali realizzati nelle due Regioni⁽³⁴⁾, ciò che si sta rilevando è, piuttosto, una netta differenza nel modo di percepire e interpretare lo strumento dei Patti territoriali da parte delle due Regioni che sono chiamate a sovrintendere e coordinare l'attività di concertazione legata ai Patti: una differenza che può essere spiegata, peraltro, solo in relazione alle diverse culture di governo locale e alle diverse prassi amministrative storicamente consolidate nei due territori regionali e che tende ora significativamente a riemergere con il dibattito sul federalismo.

In Veneto colpisce il dinamismo con cui si sono mossi gli attori locali e il tentativo della Regione Veneto di entrare in relazione con queste modalità di programmazione negoziata, un

l'Emilia-Romagna con la l.r. 3/99, non ha definito nei tempi previsti dalla legge nazionale (entro la VI legislatura) una legge regionale di riordino, rendendo così necessario l'intervento sostitutivo dello Stato. La legge di riordino della Regione Veneto è stata varata, infatti, solo nel 2001 (l.r. 6 aprile 2001, n. 9 modificata con la l.r. 13 aprile 2001, n. 11).

(33) Cfr. Delibera del Cipe del 17 marzo 2000, n. 31.

(34) Dai dati sui Patti territoriali in Veneto e in Emilia-Romagna, al 2001, risulta che: nel Veneto sono stati finanziati tre Patti (Rovigo, Bassa Veronese e Colognese, Venezia Orientale). In Emilia-Romagna sono stati avviati solo due Patti, molto diversi tra loro, il Patto territoriale per Ferrara e il Patto territoriale per l'occupazione dell'Appennino Centrale, ma, a differenza del Veneto, numerosi sono i Patti nelle Regioni meridionali a cui partecipano imprese emiliano-romagnole, grazie al progetto Nord-Sud. Cfr. MESSINA P., *op. cit.* 2001, capitolo VII.

tentativo che suscita comunque molte perplessità tra i soggetti partecipanti ai Patti. Dopo l'avvio dei primi Patti territoriali, infatti, la Regione Veneto alla fine della VI legislatura, ha varato la Legge Regionale 6 aprile 1999, n. 13 che "disciplina il ruolo della Regione nei patti territoriali e il loro raccordo con la programmazione regionale", istituendo così, al tempo stesso, uno dei pochi strumenti, specificamente regionale, di programmazione negoziata per lo sviluppo locale operativo nella Regione Veneto, regolato con legge regionale.

La l.r. 13/99 prevede la possibilità per la Regione di partecipare all'attivazione dei Patti attraverso forme di cofinanziamento: per il triennio 1999-2001 la legge stanziava 6 miliardi, per iniziative come, per esempio, l'attuazione di sportelli unici nel territorio del Patto, mentre con l'art. 8 la stessa legge istituisce l'Osservatorio regionale sui Patti territoriali con "il compito di verificare l'andamento e l'efficacia degli interventi" sul territorio regionale che però, fino a questo momento, non risulta essere stato attivato.

Dalle interviste effettuate tra i soggetti partecipanti ai Patti emerge, tuttavia, che la Regione viene da questi percepita più come una figura di controllo che come un attore significativo per la definizione del progetto: alla Regione devono essere presentati i Protocolli di intesa e un rappresentante regionale deve presenziare alla sottoscrizione del Protocollo definitivo, nonché sottoscrivere il Protocollo stesso "qualora i contenuti siano coerenti con i piani e i programmi regionali" (art. 5, comma 2), tuttavia il suo ruolo nella concertazione è risultato essere del tutto inesistente. Tutti i promotori dei Patti hanno lamentato, inoltre, la mancanza di interazione con i responsabili dell'Ufficio per la Programmazione, in genere mediato dalla società di consulenza.

La difficoltà di capire, anche per gli operatori locali, quale sia esattamente il ruolo della Regione nella gestione dei Patti dipende probabilmente dal fatto che se, da un lato, la Regione si è dotata di una legge regionale che le consente di partecipare ai Patti, e in alcuni casi ha partecipato anche finanziariamente, dall'altra gli stessi Uffici regionali preposti alla programmazione non partecipano alle attività di programmazione negoziata, sia

perché non sono chiamati a farlo dagli attori locali sia perché non sembrano interessati a farlo.

Questa sostanziale ambiguità del ruolo della Regione Veneto nella gestione dei Patti territoriali, nella prospettiva di un passaggio di consegne dal Ministero del Tesoro alla Regione nella gestione dei Patti in corso di attuazione, non lascia ben sperare e non è vista comunque di buon occhio dai promotori dei Patti. La Regione Veneto, invece, ha mostrato di essere positivamente interessata a questo passaggio di consegne, a patto che, di conseguenza, possano aumentare anche le risorse finanziarie di cui disporre.

Ancora una volta, una legge regionale mostra di essere più uno strumento di *policy* distributiva piuttosto che uno strumento di programmazione per lo sviluppo locale coerente con un disegno più ampio di programmazione regionale che non ha mai caratterizzato lo stile amministrativo della Regione Veneto e delle aree “bianche” caratterizzate da una prassi amministrativa non-interventista.

Ben diversa è invece la situazione riscontrata nella Regione Emilia-Romagna, che si distingue per la sua spiccata cultura di governo locale interventista e per un'amministrazione pubblica efficiente. In questo contesto, infatti, dalle interviste effettuate si riscontra, in primo luogo, una posizione della Regione del tutto diversa dalla precedente. Come sottolinea efficacemente in un'intervista⁽³⁵⁾ uno dei responsabili regionali alla programmazione: “Pur muovendosi in una dimensione orizzontale e sollecitando la concertazione, i Patti territoriali prevedono in realtà un sistema verticale a capo del quale c'è il Ministero del Tesoro che decide, quando decide, con i suoi tempi”. Questo modello di programmazione negoziata viene giudicato perciò, in sostanza, piuttosto ambiguo perché se, da un lato, alimenta aspettative di regolazione dal basso dei processi di sviluppo locale, dall'altra, rimandando al Ministero per gli aspetti fondamentali di realizzazione del progetto, non fornisce alcuna certezza né sui tempi né

(35) Intervista rilasciata il 21 giugno 2000 dal dott. E. COCCHI, responsabile dell'ufficio Programmi d'Area e Politiche per la Montagna, lo stesso ufficio che viene informato dagli Enti locali sui Patti territoriali.

sulle risorse finanziarie effettivamente disponibili e quindi finisce con l'essere uno strumento "poco affidabile" a cui la Regione non è interessata a partecipare.

Questo atteggiamento di distacco mostrato dalla Regione Emilia-Romagna viene interpretato spesso dai promotori del Patto come "una sorta di gelosia competitiva in quanto con questo strumento si persegue una programmazione sociale ed economica dal basso, scavalcando in linea di principio coloro che istituzionalmente sono investiti da compiti di pianificazione e sviluppo territoriale" ⁽³⁶⁾, anche se, come ha dichiarato il dirigente regionale intervistato, gli enti locali hanno sempre cercato di coinvolgere la Regione e non ci sono stati problemi di contrapposizione. Tuttavia, la differenza rispetto all'atteggiamento della Regione riscontrato in Veneto solleva degli interrogativi che richiedono l'articolazione di una risposta più adeguata.

Una possibile spiegazione, coerente con le ipotesi di questa ricerca, è quella che ho potuto cogliere dalla stessa intervista a un dirigente regionale per la programmazione dell'Emilia-Romagna: ciò che viene criticato, infatti, non è tanto l'iniziativa che nasce dal basso, quanto piuttosto l'ambiguità dello strumento che se, apparentemente, si presenta come una forma di programmazione negoziata *bottom-up*, dall'altra, rimandando al potere discrezionale del Ministero o della Commissione Europea, nasconde in realtà delle insidie che minano dalle fondamenta la credibilità non solo del progetto, ma anche dell'istituzione che lo propone: "Rendere il progetto efficace e credibile sul piano operativo è una condizione necessaria per la credibilità delle istituzioni che lo propongono". Per queste ragioni la Regione Emilia-Romagna ha deciso di restare estranea alla dinamica dei Patti territoriali, preferendo orientare le sue risorse su un altro strumento di programmazione negoziata, specificamente regionale, come i Programmi speciali d'area.

Per le stesse ragioni, la decisione del Ministero del Tesoro di delegare alle Regioni la gestione dei Patti in corso di attuazione

(36) P. RICCONI, *Il patto territoriale dell'Appennino Centrale: concertazione, consenso e innovazione. Un'analisi di processo*, in *Il Nuovo Governo Locale*, 1999, 3, p. 106.

trova l'Emilia-Romagna decisamente contraria, poiché, come sostiene l'intervistato, "i Patti sono nati per far fuori le Regioni in un contesto, come quello del Sud, in cui le Regioni funzionano diversamente da qui. Nelle Regioni in cui non vi è una programmazione per lo sviluppo locale lo strumento dei Patti riempie un vuoto, ma nelle Regioni come l'Emilia-Romagna in cui la programmazione funziona e la programmazione negoziata è una realtà consolidata, lo strumento dei Patti territoriali non può essere accettato come uno strumento davvero efficace". Pertanto la decisione del Ministero del Tesoro di "scaricare tutti i costi esterni di gestione alle Regioni, senza poter intervenire nel merito del progetto", viene considerata del tutto inaccettabile.

Per comprendere più a fondo la specificità della regolazione dello sviluppo locale propria della Regione Emilia-Romagna, più che l'istituto dei Patti territoriali per le aree in ritardo di sviluppo, che lascia più spazio alle parti sociali ed economiche rispetto agli Enti locali e alla Regione, è necessario considerare perciò un altro tipo di strumento, quello dei Programmi speciali d'area⁽³⁷⁾ (PSA), istituiti con la l.r. n. 30 del 19 agosto 1996 con un duplice obiettivo: da un lato, di accrescere l'integrazione fra gli Enti locali, il coordinamento delle iniziative e l'impegno integrato delle risorse finanziarie, dall'altra, avviando, al tempo stesso, programmi di intervento orientati allo sviluppo locale di aree con particolari situazioni problematiche di natura economica, sociale, culturale e ambientale, attraverso la partecipazione della Regione come soggetto coordinatore della concertazione tra gli attori localmente coinvolti.

(37) Nel giugno 2000 i PSA dell'Emilia-Romagna, per i quali sono state sottoscritte intese e mobilitate risorse complessive per circa 1.800 miliardi di Lire, sono in tutto otto. Cfr. F. TERZINI, *Concertazione e programmazione negoziata. Le linee di sviluppo della legislazione regionale e la disciplina dei programmi speciali d'area*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4, 1999, pp. 495-532.

6. *Modi di regolazione e interpretazioni della programmazione negoziata*

La differenza di modelli cognitivi con cui viene percepito e affrontato il problema dei Patti territoriali e la questione del passaggio di consegna dal Ministero del Tesoro alle Regioni nei due contesti regionali è fin troppo evidente, ma anche particolarmente interessante: la Regione Veneto, mancando di una reale programmazione regionale, vede nella possibilità di coordinare i Patti una risorsa che può essere opportunamente spesa nell'ambito di politiche distributive sul territorio, piuttosto che i disagi legati alla mancanza di controllo sui progetti già in atto; la Regione Emilia-Romagna, al contrario, partendo da una forte cultura della programmazione dello sviluppo locale, vede nella manovra del Ministero, piuttosto che vantaggi per un dubbio aumento di risorse, solo un aumento dei costi di gestione, per di più incongruenti sia con la logica di programmazione regionale, sia con lo strumento stesso della programmazione negoziata a cui la Regione partecipa normalmente come protagonista. Ancora una volta, quindi, le differenze dei modi di regolazione si ripercuotono anche sulle modalità di percezione dei problemi e di elaborazione di strategie adeguate ad affrontarli.

D'altra parte, dalla comparazione sui Patti territoriali emerge anche come la programmazione negoziata valorizzata dall'Emilia-Romagna non sia tanto di tipo *bottom-up* ma, piuttosto, essenzialmente regolata dalla Regione che, attraverso un'azione di *networking* con gli attori locali, soprattutto con i Comuni e le Province, mantiene di fatto la *leadership* dei progetti a cui partecipa, con una logica di azione che sembra richiamare quella del "centralismo democratico". Al contrario la Regione Veneto non solo non occupa una posizione di *leadership* nella programmazione negoziata locale ma, piuttosto che proporsi come soggetto promotore nella costruzione di reti di relazioni, di fatto si adatta alle iniziative attivate sul territorio dagli attori locali che tendono ad autoregolarsi. Nei due contesti, quindi, emergono modi diversi di attuare la programmazione negoziata e, quindi, modi diversi di costruzione delle reti di *governance* nelle quali l'attore

politico regionale occupa, di fatto, ruoli del tutto divergenti: marginale nel Veneto, centrale in Emilia-Romagna.

Dalle interviste effettuate ai dirigenti della programmazione delle due Regioni colpisce, infatti, il diverso accento dato a due diversi aspetti della programmazione negoziata: per la Regione Veneto è intesa come mezzo per contrattare con lo Stato centrale una maggiore autonomia attraverso le “Intese istituzionali di programma” Stato-Regioni che delegano le competenze ma, come la Regione Veneto chiede, anche maggiori risorse finanziarie di cui disporre. Per la Regione Emilia-Romagna è una metodologia consolidata di concertazione per raggiungere con gli Enti locali e le Associazioni di categoria un accordo su un progetto di governo del territorio che sia al tempo stesso unitario e partecipativo.

In altre parole, la programmazione negoziata in Veneto è interpretata come un metodo di mediazione del conflitto centro/periferia, in Emilia-Romagna come un metodo di concertazione per la costruzione di reti locali di *governance*. Questa differenza va sottolineata con forza poiché costituisce un elemento importante per comprendere il diverso impatto che le riforme Bassanini e il federalismo amministrativo e fiscale sta avendo nei due contesti regionali.

7. *Due forme di governance, due tipi di federalismo*

L'obiezione che arriva dai promotori dei Patti territoriali, fautori di una tipologia di concertazione che lascia più spazio alle parti sociali ed economiche rispetto agli Enti locali, e soprattutto alla Regione, è che i PSA siano, di fatto, un'iniziativa volta alla creazione di infrastrutture piuttosto che rivolta alle imprese. Come ha dichiarato in un'intervista la coordinatrice del Patto per Ferrara ⁽³⁸⁾: “lo sviluppo locale, oggi, non si può attivare più agendo solo sulle infrastrutture o sulle aree attrezzate,

(38) Intervista rilasciata da ELISABETTA SCAVO della S. I. PRO. s.p.a. di Ferrara il 4 luglio 2000.

come si pensava alla fine degli anni Settanta, perché si è visto che queste non sono la cosa decisiva. Adesso la vera sfida è quella di attivare risorse per attrarre nuove imprese, e questo non si può fare senza coinvolgere le parti sociali ed economiche nello sviluppo locale, senza creare, insomma, nuove reti informali e a questo obiettivo i Patti territoriali sono maggiormente in grado di rispondere”. Questo aiuterebbe a spiegare perché in Veneto, dove le reti informali sono quelle prevalenti, i Patti territoriali hanno avuto un seguito maggiore che non in Emilia-Romagna dove prevalgono reti di tipo preordinato. In altre parole, PSA e Patti territoriali sono due forme diverse di concertazione che possono essere complementari, come il caso di Ferrara chiaramente dimostra. Il Patto territoriale però, a differenza del PSA, sarebbe maggiormente in grado di costruire reti informali di tipo comunitario, mentre il PSA è giudicato, piuttosto, uno strumento in grado di costruire reti di *governance* locale preordinate dove la Regione detiene un ruolo di *leadership*.

D'altra parte la filosofia che ha ispirato i PSA è fondamentalmente quella di costruire un sistema integrato regionale mettendo in rete i vari sistemi locali a partire dai Comuni e dalle Province secondo l'idea guida presentata nel PTR. L'idea dominante nei PSA dell'Emilia-Romagna è, infatti, come traspare dai documenti regionali sul tema ⁽³⁹⁾, la stessa filosofia che permea il PTR che concepisce la Regione come Sistema Metropolitano Policentrico in cui “l'alleanza tra le città e la Regione” viene vista come una condizione necessaria per promuovere una trasformazione in senso federale dell'azione politica partendo da una concezione di “federalismo municipale”, inteso cioè come costruzione di una rete a partire dalle città, e da una filosofia che vede la politica come “perseguimento del bene comune”, strettamente correlata a una logica di azione tipica del modello istituzionale integrativo.

Al contrario, nel caso Veneto le *policy* attuate dalla Regione nell'ambito dello sviluppo locale sono (quando ci sono) piuttosto

(39) Cfr. REGIONE EMILIA-ROMAGNA, Assessorato Programmi d'Area Qualità edilizia, Atti del seminario regionale su *Pianificazione dello sviluppo e programmazione negoziata. Attuazione dei Programmi Speciali d'Area*, Bologna, 15 dicembre 1997.

sto di tipo distributivo e rispondono pertanto alla logica di “politica come scambio”, tipica del modello istituzionale aggregativo, difficilmente compatibile con la stessa concezione di federalismo portata avanti dall’Emilia-Romagna: l’idea di federalismo del Veneto è infatti correlata, piuttosto, ad una concezione di federalismo centrata sull’individuo ⁽⁴⁰⁾ che ha le sue matrici nel pensiero cattolico (ma prima ancora nel pensiero vichiano da Romagnosi a Trentin) che pone cioè nell’individuo e nei piccoli centri della comunità locale, contrapposta alla città, il suo riferimento fondamentale.

Ci troviamo perciò di fronte a due diverse forme di reti di *governance*: in Emilia-Romagna prevale una rete di tipo istituzionale, a partire dagli Enti Locali, che vede la Regione come un nodo fondamentale di un sistema metropolitano policentrico; in Veneto, al contrario, prevale una rete di tipo informale e comunitario, centrata sui piccoli centri e sulle associazioni, che lascia ai margini gli enti locali istituzionali. Ciò che però viene messo in luce da questa differenza è anche una diversa concezione di federalismo che ha radici culturali ben più profonde di quelle rilevabili dal dibattito recente sul tema e che torna ad emergere oggi proprio con il potenziamento dei governi locali.

Si può sostenere infatti, a questo proposito, che se la linea del “federalismo amministrativo” proposta dalle Leggi Bassanini è coerente con il modo di regolazione tipicamente rosso e “municipalista” dell’Emilia-Romagna non lo è invece con il modo di regolazione del Veneto tipicamente “antistatalista”. Mentre infatti la dimensione “amministrativa” del federalismo è in continuità con quella che Gangemi ha chiamato la Linea Lombarda del federalismo ⁽⁴¹⁾ che da Cattaneo a Ghisleri a Bissolati si diffuse nelle aree centrali dell’Emilia-Romagna e della Toscana sostenendo l’idea, prima repubblicana, poi socialista e comunista, che l’autonomia locale si fonda sugli Enti locali (socialismo municipale), essa non è certamente compatibile, invece,

(40) G. GANGEMI, *La questione federalista. Zanardelli, Cattaneo e i cattolici Bresciani*, Torino, Liviana, 1994.

(41) C. CATTANEO, A. GHISLERI, G. ZANARDELLI, in G. GANGEMI (a cura di), *La linea Lombarda del federalismo*, Roma, Ed. Gangemi, 1999.

con la Linea Veneta del federalismo ⁽⁴²⁾ di Zanardelli, Lampertico, Messedaglia e i cattolici, fino alla Lega Nord, che propone un modello di sviluppo delle autonomie locali facendo leva sull'artigianato, la piccola proprietà contadina e la piccola e media impresa.

Su questa scia si può sostenere che la riforma Bassanini, voluta dal governo dell'Ulivo, sia stata ispirata dal modello di regolazione dello sviluppo locale tipicamente emiliano-romagnolo ma, proprio per questo, essa è destinata a produrre impatti molto differenziati sul territorio nazionale, comunque non in grado di garantire le *performance* dell'Emilia-Romagna già messe in luce dalle ricerche di Putnam, Leonardi e Nanetti ⁽⁴³⁾. Si può prevedere, infatti, con una certa attendibilità, che il federalismo amministrativo "a geometria variabile" metterà in evidenza la diversa "capacità di governo" delle singole Regioni in relazione alla loro cultura di governo locale, alle prassi amministrative consolidate, ma anche al diverso ruolo che l'attore politico locale gioca nel modo di regolazione dello sviluppo locale. Per le stesse ragioni si può comprendere perché la coesistenza di due diverse concezioni di federalismo (antistatalista e municipalista) tendano ad entrare in rotta di collisione e ad acuire conflitti molto forti di cui abbiamo già avuto numerose avvisaglie.

Rimane, dunque, quella strada che consiste, semplicemente, nell'attuare la Costituzione, realizzando pienamente il federalismo/autonomismo solidale e cooperativo delineato dalla riforma del Titolo V". È la via maestra, l'unica costituzionalmente percorribile; ma è anche – paradossalmente – la via più contrastata. Ad ostacolare questa attuazione convergono, da direzioni apparentemente diverse, tutte le tendenze sopra accennate; e non a caso, l'avvio della "cabina di regia" si è presentato faticoso e condizionato dalla perdurante intrusione statale nelle competenze costituzionalmente riconosciute alle autonomie: eppure, la ve-

(42) F. LAMPERTICO, L. LUZZATTI, A. MESSEDAGLIA, E. MORPURGO, in G. GANGEMI (a cura di), *La linea veneta del federalismo*, Roma, Ed. Gangemi, 2000.

(43) R. D. PUTNAM, R. LEONARDI, R. Y. NANETTI, *La pianta e le radici*, Bologna, Il Mulino, 1985.

rifica del rispetto, da parte dello Stato, dei nuovi assetti di queste competenze dovrebbe costituire – come hanno rilevato, particolarmente, le Regioni – un contenuto imprescindibile e persino un presupposto per l'azione della “cabina”.

In questo quadro, al fine di conseguire un'attuazione sostanziale della riforma costituzionale si presentano imprescindibili alcuni presupposti.

In primo luogo, è necessaria una condizione di buon funzionamento dei circuiti di coesione del sistema: perseguendo il massimo grado di sintonia tra le autonomie, ai vari livelli; dando una nuova tenuta agli strumenti di raccordo e di concertazione, a partire dalle Conferenze Stato-Regioni -autonomie; creando le condizioni sostanziali per un reale decollo della cabina di regia; pervenendo all'innesto della voce delle autonomie nei processi legislativi statali, secondo il modulo – previsto dall'art. 11 della legge cost. 3 del 2001 – della integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali.

Sotto altro profilo, occorre che si realizzino condizioni di rispetto dei nuovi assetti costituzionali delle competenze, evitando il protrarsi di comportamenti ed atti invasivi di attribuzioni riservati ad altri soggetti.

Così, in particolare, l'attività legislativa statale deve essere ricondotta negli ambiti ad essa riservati, e deve cessare ogni emanazione di regolamenti governativi (tuttora frequente, particolarmente per quanto si riferisce all'attuazione di normative comunitarie) in materie ora demandate alle Regioni.

In positivo, è necessario procedere, in tempi rapidi e in modi condivisi, alla approvazione delle leggi statali cui la legge costituzionale espressamente rinvia, a partire dagli adempimenti che costituiscono i gangli essenziali e imprescindibili per l'attuazione del nuovo disegno costituzionale, nel senso che la loro assenza impedisce alla radice la realizzazione dei cambiamenti previsti dalla Costituzione. Si tratta di atti legislativi quali:

- la legge sulle procedure per la partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (art. 117, comma 3);

- la legge sui trasferimenti di funzioni amministrative ora esercitate da amministrazioni statali (118);
- la legge sulle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materie quali la sicurezza e l'immigrazione (art. 118, comma 3);
- la legge di attuazione dell'autonomia finanziaria, definendo, in particolare, i principi di coordinamento della finanza pubblica e istituendo il fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale (art. 119);
- la legge sulle procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi riservati al governo (art. 120, comma 2);
- la modifica ai regolamenti parlamentari per la già accennata integrazione della Commissione parlamentare questioni regionali (art. 11 legge cost. 3/01). Analogamente indispensabile e urgente è, del resto, l'approvazione di alcune leggi la cui assenza – pur non impedendo formalmente l'esercizio delle nuove competenze – priva questo esercizio del necessario quadro di garanzie o di principi innovativi e realmente adeguati alla nuova situazione costituzionale.

Mi riferisco, anzitutto, a temi quali la determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lett. *m*); ma il discorso può concernere in generale la definizione dei principi fondamentali nelle materie a legislazione concorrente; per i quali l'operazione di deduzione dalla legislazione vigente – in assenza di una espressa attivazione da parte del legislatore statale – è certamente legittima e necessaria, ma inevitabilmente costituisce, da un lato, una fonte di incertezze e, dall'altro, un elemento di conservazione di criteri preesistenti, non sempre idonei a regolare le discipline normative nel nuovo contesto. Del resto, occorre procedere alla realizzazione di condizioni sostanziali di effettività della nuova disciplina: a partire dal nuovo principio di adeguatezza che – accanto a quelli di sussidiarietà e differenziazione – costituisce l'ineliminabile premessa per dare concreta credibilità all'affermazione che apre l'art. 118, secondo cui, in via di massima, “le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni”. La riforma costituzionale non fa esplicito riferimento a comunità

montane, unioni di comuni o altre forme associative; ma è evidente che è precisamente sul loro sviluppo e rafforzamento che dovrà basarsi ogni ipotesi di complessiva redistribuzione delle funzioni amministrative che assuma, come primo riferimento, il governo comunale.

In definitiva, la riforma costituzionale ha delineato nuovi equilibri tra unitarietà dei diritti (sottolineata da livelli essenziali delle prestazioni, che si radicano nei principi della parte I della Costituzione), autonomia (rafforzata dallo spostamento del baricentro legislativo in capo alle Regioni, e di quello amministrativo in capo agli enti locali), coordinamento (nella finanza, nell'esercizio delle funzioni, nella partecipazione delle Regioni e delle autonomie ai processi legislativi statali, e di comuni e province a quelli regionali). Si tratta di equilibri tutt'altro che scontati: e il federalismo solidale e cooperativo si presenta ancora, tra opposizioni latenti e contestazioni manifeste, un obiettivo da conquistare piuttosto che un risultato acquisito. Ma è in questo senso che muove con nettezza di intenti, a mio avviso, il disegno costituzionale; ed è in questo senso che occorre ora operare.

Prospettive e limiti del federalismo telematico nei piccoli comuni Una ricerca sulle reti civiche nella provincia di Reggio Emilia

di Mattia Miani ()*

Sommario

1. Il contesto: reti civiche, e-government e federalismo telematico.
– **2. La ricerca.** – **2.1. Le funzioni di una rete civica.** **2.2. Accessibilità e usabilità.** – **2.3. Il digital divide fra Comuni grandi e piccoli.**
– **3. Osservazioni metodologiche.** – **3.1. Feature analysis.** – **3.2. Interviste** – **4. I Comuni on-line.** – **5. Le funzioni dei siti** – **5.1. Offerta di informazioni e servizi ai cittadini e all'impresa.** – **5.2. E-democracy.** **5.3. Comunicazione bidirezionale.** – **5.4. Marketing territoriale.** – **6. Il ruolo dell'URP.** – **7. Usabilità e accessibilità.** – **8. La struttura produttiva delle reti civiche.** – **9. Il marketing del sito.** **10. Le statistiche del sito.** – **11. Atteggiamento nei confronti del sito.** – **12. Gli obiettivi del sito.** – **13. I freni allo sviluppo.** – **14. Conclusioni e raccomandazioni finali.**

1. Il contesto: reti civiche, e-government e federalismo telematico

Il fenomeno delle reti civiche ha ormai una storia più che decennale. Negli USA, la nascita delle reti civiche risale ai primi anni '90 (la più "antica", la PEN di Santa Monica, fu lanciata nel febbraio del 1989) e affonda le sue radici nei movimenti di telematica civica sorti intorno allo sviluppo della televisione via cavo e in un revival del cosiddetto movimento comunitario⁽¹⁾.

Il "sito" (all'inizio, in realtà, si trattava di BBS) della rete ci-

(*) La ricerca è stata svolta nel periodo ottobre-dicembre 2001 in collaborazione con il Centro Studio Lavoro La Cremeria di Cavriago nelle persone di M. LUNA FRAGOMENI e FEDERICA CARDINALI. L'autore desidera ringraziare MAURIZIO BRIONI per l'insostituibile supporto nell'ideazione della ricerca.

(1) Per una rassegna vedi R. DE ROSA, *Fare politica in Internet*, Milano, Apogeo, 2000.

vica spesso nasceva per iniziativa di associazioni di cittadini e, anche quando a promuoverlo era un governo locale, nel progetto le finalità comunitarie erano sempre centrali.

In Italia le prime reti civiche furono lanciate tra il 1994 e il 1995 e furono spesso frutto dell'iniziativa dei singoli governi cittadini (Bologna) o della partecipazione di una pluralità di soggetti istituzionali (a Milano l'Università gioca un ruolo fondamentale). Le finalità delle primissime reti erano la pubblicazione di documenti pubblici e, anche se spesso senza che ci fosse un progetto chiarissimo, l'aumento della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali della pubblica amministrazione. Semplificando al massimo, in quest'evoluzione si sono ravvisati due approcci contrapposti: uno *bottom-up*, dal basso in alto, negli Stati Uniti e uno *top-down*, dall'alto in basso, per l'Italia e altri paesi europei ⁽²⁾. In entrambi i contesti, l'esperienza delle reti civiche può far parlare di una sorta di "federalismo telematico" caratterizzato dal decentramento dei progetti e il loro radicamento nella comunità locale. Il panorama delle reti civiche è profondamente mutato nel corso degli ultimi anni. All'inizio nelle reti civiche sia statunitensi che italiane un'attenzione primaria era posta sulle iniziative di *e-democracy*, ossia all'utilizzo delle risorse telematiche per incrementare la partecipazione politica e coinvolgere i cittadini nei processi decisionali dei governi locali. Al contrario, oggi, si assiste a un progressivo indebolimento dell'attenzione per la democrazia elettronica e a una crescente attenzione per la creazione di portali cittadini per l'erogazione di servizi e informazioni. La nuova parola d'ordine è *e-government*: uso delle nuove tecnologie per rendere più efficienti le transazioni fra cittadini e pubblica amministrazione ⁽³⁾. Per questo c'è perfino chi ha dichiarato morte le reti civiche e ne ha tessuto l'elogio funebre o chi ha preferito usare altre denominazioni (città digitale, sito municipale, ecc.) ⁽⁴⁾.

(2) P. BORGNA, *Comunità digitali. Come funzionano le reti civiche? Italia, Stati Uniti, Olanda e Finlandia a confronto*, in *Problemi dell'informazione*, 2000, n. 1, pp. 95-116

(3) Per un approfondimento, MATTIA MIANI, *L'ascesa dell'e-government, il declino dell'e-democracy*, in *Pubblicando*, 2001, on-line www.urp.it.

(4) P. LUISI, *Tre buoni motivi per considerare finita la rete civica (così come*

Quello che è successo è una progressiva “istituzionalizzazione” del fenomeno. Da una parte si sono moltiplicate le iniziative commerciali di comunicazione su *web* rivolte a *target* segmentati geograficamente (ormai tutte le principali città o aree geografiche hanno il proprio portale con informazioni e servizi e anche i maggiori portali hanno canali informativi segmentati su basi cittadine); dall'altra la rete civica è sempre più andata a coincidere con il sito *web* gestito dal Comune. In questo lavoro, tuttavia, parleremo di reti civiche proprio in riferimento a questi siti perché pensiamo che la storia che contiene questo termine ci possa aiutare a comprenderne meglio lo sviluppo attuale.

Il nuovo contesto della comunicazione su *web* da parte delle amministrazioni locali (e in particolare dei Comuni) è così caratterizzato:

- Il sito *web* è solo un tassello di una più complessa strategia di informatizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione (protocollo informatico, firma digitale, ecc.)
- Nell'ottica di *e-government* e informatizzazione dei servizi, il sito *web* rappresenta una sorta di *front office* virtuale. Questo ruolo di *front office* è particolarmente importante per i piccoli comuni che sono esplicitamente indicati come la prima interfaccia con i cittadini nel piano nazionale di *e-government*.
- Accanto ai comuni, altri soggetti territoriali (le Regioni, le Province, ma anche Unioni di Comuni e Comunità Montane) si trovano ad operare nel settore della telematica civica; la situazione crea una selva di siti istituzionali su *web* e un intricato sistema di piani regolatori dell'informatica a livello locale
- Si è aperto un divario tra la qualità e la quantità delle azioni di comunicazione su *web* avviate dai grandi Comuni (in particolare le città capoluogo) e i piccoli centri. Questo divario (un'autentica forma di “*digital divide*”) è stato evidenziato nell'ultimo rapporto sulle città digitali del Censis ⁽⁵⁾.

l'abbiamo sempre conosciuta), in *Quaderni di comunicazione pubblica*, 2001, n. 5, pp. 7-15

(5) CENSIS, RUR, FORMEZ, *Le città digitali in Italia VI rapporto*, Roma, Censis, 2001

Questo contesto va in qualche modo letto in parallelo al nuovo scenario sulla comunicazione pubblica che si è aperto a seguito della legge 150 del 2000. L'approvazione della legge sancisce un aumento dell'attenzione della pubblica amministrazione per quello che è il suo dovere di comunicare con i cittadini ed è un po' il primo punto culminante di un processo di modernizzazione della comunicazione nella pubblica amministrazione protrattosi per tutti gli anni '90. La legge 150/2000 è particolarmente significativa per la nostra indagine perché menziona esplicitamente la rete civica in due punti. In un primo punto (art. 2, comma 2), la inserisce nell'elenco, per forza di cose aperto, degli strumenti di cui la pubblica amministrazione si può avvalere per comunicare con i cittadini. Nel secondo punto (art. 8, comma 2, lettera c), assegna il ruolo di "coordinamento" della rete civica all'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP). Il fatto che si pensi proprio all'URP e non ai sistemi informativi o a un altro settore come fulcro di attività della rete civica è importante perché in effetti le due realtà hanno molti punti in comune. Sia l'URP, come luogo fisico, che la rete civica, come sito *web*, infatti, possono assolvere i compiti di informazione, ascolto e verifica della soddisfazione dei cittadini nei confronti dei servizi della pubblica amministrazione. *La missione dell'URP e della rete civica vengono così ad avere molti punti in comune.* Per queste ragioni, il sito *web* quale strumento di comunicazione con i cittadini è perfettamente calato nel nuovo scenario di comunicazione pubblica che è maturato in Italia nell'ultimo decennio.

2. La ricerca

La presente ricerca parte dal contesto che abbiamo delineato per analizzare l'uso del *web* da parte dei Comuni in una specifica realtà: la Provincia di Reggio Emilia. La ricerca è stata avviata con tre obiettivi:

1. valutare l'uso del *web* nei comuni della provincia di Reg-

- gio Emilia allestendo uno strumento di rilevazione in grado di misurarne l'evoluzione nel tempo;
2. valutarne l'efficacia comunicativa e fornire indicazioni per miglioramenti;
 3. identificare freni allo sviluppo e formulare proposte per superarli.

Specialmente riguardo l'ultimo punto, l'universo di analisi si presta particolarmente bene a fornire delle risposte dal momento che dei 45 comuni che compongono la provincia di Reggio Emilia solo due, escludendo il capoluogo, superano i 15.000 abitanti e ben 18 ne hanno meno di 5.000. Si tratta dunque di una realtà fatta di comuni collocati sul versante debole del "digital divide" fra comuni grandi e piccoli che abbiamo descritto. Per queste ragioni, nell'elaborazione di un metodo di analisi, si è prestata particolare attenzione a sviluppare degli strumenti in grado di rilevare, da una parte, l'effettivo uso del *web* da parte delle amministrazioni e, dall'altra, gli elementi strutturali posti alle spalle del sito *web* che tendono a frenare (o anche favorire) il suo uso efficace.

Le domande di base della ricerca sono pertanto state tre:

1. Come il sito *web* del Comune è utilizzato rispetto alle funzioni ideali di una rete civica?
2. Che spazio di miglioramento presentano i siti analizzati in termini di accessibilità e usabilità?
3. Cosa frena l'innovazione e la comunicazione su *web* nei comuni minori?

2.1. Le funzioni di una rete civica

Per descrivere le funzioni realizzate dai siti *web* presenti nell'universo di riferimento abbiamo sviluppato quattro indici, ciascuno dei quali derivato da un numero variabile di indicatori, per descrivere quanto il sito rispondesse più o meno a una determinata funzione. L'elaborazione degli indici è stata preceduta da una ricerca sulla letteratura per sviluppare una serie di aspet-

tative teoriche su cosa poteva essere trovato *on-line* sui siti ⁽⁶⁾. Alla fine i quattro indici sviluppati hanno riguardato:

1. *offerta di informazioni e servizi* al cittadino e all'impresa: in questa categoria sono ricadute tutte le informazioni sui servizi dell'amministrazione comunale;
2. *e-democracy*: ossia, presenza di strumenti di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali del governo locale e informazioni sulle attività dei politici eletti e delle giunte;
3. *comunicazione bidirezionale*: livello delle possibilità di retroazione dal sito all'amministrazione e di contatto con gli uffici del Comune;
4. *marketing territoriale*: presenza di informazioni e servizi di promozione turistica ed economica del territorio.

2.2. Accessibilità e usabilità

Un quinto indice ha riguardato il livello di usabilità dei siti. Il concetto di usabilità si riferisce alla capacità di un sito *web* di soddisfare "i bisogni informativi dell'utente finale che lo sta visitando e interrogando, fornendogli facilità di accesso e di navigabilità e consentendo un adeguato livello di comprensione dei contenuti" ⁽⁷⁾.

Dal nostro punto di vista questo concetto è importante per due ordini di ragioni. In primo luogo è stato notato che un sito chiaro e usabile aumenta la credibilità dell'emittente e di conseguenza l'efficacia comunicativa del messaggio ⁽⁸⁾; inoltre, la presenza di una ricca offerta di contenuti in un progetto in rete non è sufficiente: se il sito non è "usabile", ossia non rende l'informazione facilmente fruibile, è comunque destinato a fallire; dunque l'usabilità fornisce per un sito *web* un importante in-

(6) Particolarmente interessante a questo proposito il documento *Reti civiche, istruzioni per l'uso* a cura dell'AIREC (disponibile on-line www.retecivica.mi.it/lic/Manuale/pg_rcistr.htm) che identifica tre dimensioni della rete civica: il *community network* (dei cittadini), la *civic net* (dell'amministrazione) e la *city net* (di promozione della città).

(7) M. VISCIOLA, *Usabilità dei siti web*, Milano, Apogeo.

(8) J. NIELSEN, *Trust or Bust: Communicating Trustworthiness in Web Design*, in *Alertbox* (disponibile on-line www.useit.com/alertbox/990307.html).

dice di efficacia comunicativa.

In secondo luogo un sito poco navigabile inevitabilmente esclude alcuni utenti dai suoi contenuti: si tratta di un elemento deprecabile per siti di comunicazione pubblica; infatti, questi siti, almeno idealmente, dovrebbero essere in grado di raggiungere il più vasto pubblico possibile.

Questa seconda osservazione ci porta al tema dell'accessibilità. Per accessibilità si intende la possibilità di accesso a un sito *web* anche da parte di persone con handicap, siano essi fisici o tecnologici. Un sito *web* accessibile può essere così fruito anche da persone ipovedenti, cieche, paralizzate agli arti superiori, con difetti nella percezione dei colori, e, in teoria, anche con deficit cognitivi.

Nel concetto di *handicap* si intrecciano sia le limitazioni fisiche che tecnologiche. Infatti, spesso portatori o portatrici di *handicap* hanno bisogno di particolari strumentazioni, come gli *screen reader* che riproducono il testo visualizzato sullo schermo con una voce sintetica. Allo stesso tempo, anche l'uso di tecnologie non particolarmente aggiornate deve essere considerato un *handicap* da tenere in considerazione. Altrimenti, rischiano di essere esclusi dall'uso di un sito *web* tutti quegli utenti non dotati, per ragioni finanziarie o anche semplicemente perché la dotazione del loro ufficio non lo prevede, dell'*hardware* e il *software* più aggiornato. Per esempio l'uso dell'audio va benissimo, ma esclude sia persone sorde che utenti dotati di computer senza scheda sonora. Per questo, un sito accessibile dovrebbe prevedere equivalenti testuali di eventuali messaggi audio. Di un sito accessibile possono pertanto beneficiare tutti, non solo i disabili permanenti. Inoltre, un sito accessibile dovrebbe essere in grado di essere fruibile tramite tecnologie non convenzionali come *Web-Tv*, i visori dei piccoli computer palmari o attraverso connessioni lente (si pensi a quelle assicurate da un semplice GSM o i primissimi GPRS).

Di accessibilità si sono esplicitamente interessati i governi nazionali emanando speciali direttive. In Italia la direttiva "Linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accessibilità dei siti *web* delle pubbliche amministrazioni" pubblicata in Gaz-

zetta Ufficiale il 19 Marzo 2001 ha fissato le prime regole applicative per l'accessibilità dei siti *web* di tutte le pubbliche amministrazioni. A questa direttiva ha fatto seguito una dell'AIPA, l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione e una circolare della Comunità Europea. Negli Stati Uniti, la Section 508 del *Rehabilitation Act* ha imposto ai siti della PA americana di rendersi accessibili, pena la possibilità di essere oggetti di vertenze legali da parte degli utenti.

2.3 *Il digital divide fra comuni grandi e piccoli*

La recente indagine del Censis sulle Città Digitali (2001) ha evidenziato ormai un netto divario nella qualità dell'offerta dei centri maggiori (specialmente dei capoluoghi di provincia) e dei piccoli comuni. Si tratta di una conseguenza della crescente complessità inerente i progetti di comunicazione su *web* che richiede sempre maggiori risorse e competenze, per un'adeguata progettazione, realizzazione tecnica e promozione delle iniziative ⁽⁹⁾. Per comprendere le ragioni che frenano lo sviluppo delle reti civiche nei Comuni del nostro universo di riferimento abbiamo dedicato una parte della ricerca alla somministrazione di un questionario ai responsabili dei siti *web* o ai responsabili della comunicazione nei Comuni senza sito. Nel questionario abbiamo approfondito aspetti quali le caratteristiche produttive e organizzative dietro il sito, gli obiettivi degli amministratori e le risorse messe a disposizione per il mantenimento del sito. Inoltre, abbiamo chiesto quali cause fossero vissute come freno allo sviluppo del *web* nei loro Comuni.

(9) Un altro interessante indicatore di questo divario, deriva dalla banca dati dei progetti per l'innovazione tecnologica presente sul sito dell'ANCI (www.ancitel.it): nel database i progetti di comuni fino a 20.000 abitanti sono: 188, contro i 931 di Comuni con più di 21.000. Di questi ultimi, quasi due terzi appartengono a Comuni con più di 100.000 abitanti.

3. Osservazioni metodologiche

Come si è detto, il presente studio ha come universo di riferimento le reti civiche della provincia di Reggio Emilia. Per rete civica abbiamo considerato qualunque sito gestito direttamente (o con mandato a terzi) da una delle 45 amministrazioni comunali per comunicare con cittadini ed imprese. Sono stati esclusi i siti gestiti da più amministrazioni congiuntamente e quelli che pur comunicando informazioni di pubblica utilità erano gestiti in completa autonomia dall'amministrazione. Nel caso di una presenza articolata su più siti *web* con dominio distinto, abbiamo tenuto conto in primo luogo del sito facente riferimento al dominio ufficiale dell'amministrazione (del tipo `www.comune.nomecomune.re.it`). Altri siti appartenenti alla stessa amministrazione sono stati considerati solo nella misura in cui erano collegati direttamente al sito principale. La ricerca si è svolta su due livelli di analisi. Una *feature analysis* dei siti e una serie di *interviste* telefoniche strutturate con i responsabili dei siti *web* (o i responsabili della comunicazione per le amministrazioni senza sito). Questo doppio livello è uno degli aspetti più originali dello studio. Infatti, la maggior parte delle analisi di siti *web* della pubblica amministrazione si limita a valutare i siti così come appaiono senza domandarsi le ragioni che stanno dietro a una certa organizzazione del sito stesso.

3.1. Feature analysis

La *feature analysis*, come metodologia emergente di studio del *web*, si basa sul concetto di funzionalità. Per funzionalità (*feature*) si intende ogni tipo di azione che un utente può compiere su un sito (trovare informazione di un certo tipo, mandare un messaggio, trovare un indirizzo, ecc.). Il concetto di funzionalità è cruciale per intendere le capacità di comunicazione di un sito *web*. Infatti, questo concetto ha almeno due importanti collegamenti teorici. In primo luogo, esso rimanda direttamente al concetto di funzionalità adottato nello studio e nello sviluppo delle interfacce informatiche. In questo contesto le funzionalità

sono le operazioni rese possibili da un programma applicativo che possono essere attivate dall'utente. In altre parole, sono qualcosa che l'utente può fare con un computer. Analogamente, sostengo che i siti *web* costituiscono l'ambiente per delle azioni che un utente può compiere. In secondo luogo, il concetto di funzionalità può essere collegato al concetto di funzione narrativa, ampiamente sviluppato nella semiotica del testo; questo secondo collegamento ci aiuta a comprendere la navigazione all'interno del sito come un *percorso*, per il compimento di una certa azione. Questa azione può essere considerata come la missione che un utente ha lo scopo di portare a termine quando naviga un sito e a cui sono subordinati i singoli atti di navigazione. *Le funzionalità rappresentano dunque la possibilità di portare a termine una missione di navigazione all'interno di un sito Internet.*

La *feature analysis* si può considerare come una variante dell'analisi del contenuto esplicitamente pensata per il *web* dove le funzionalità rappresentano l'unità semantica di base per la raccolta dei dati. Un altro aspetto di questa metodologia è l'approccio interno: i siti *web* sono analizzati come testi autonomi, indipendenti dalle intenzioni comunicative dei produttori così come dall'effettiva ricezione degli utenti.

Per identificare le funzionalità a disposizione nei siti *web* dei Comuni è stata simulata una navigazione approfondita in tutti i siti analizzati. La navigazione, che poteva arrivare fino al quarto livello del sito (in altre parole tre *clic* dall'*home page*), è stata accompagnata dall'uso di una griglia di analisi, in cui i rilevatori potevano segnare la presenza o assenza delle funzionalità previste assegnando un punteggio (ponderato a priori). Nella griglia di analisi sono anche stati previsti degli indicatori che non fanno riferimento a *feature*, come il tempo di risposta a una *e-mail* e l'accessibilità dell'*home page*; quest'ultima, insieme alla compatibilità del sito con *browser* diversi e il tempo di caricamento misurata attraverso uno speciale programma, "*Bobby*" ⁽¹⁰⁾.

Come già premesso, gli indicatori sono stati sviluppati sulla

(10) www.cast.org/bobby.

base di una serie di “aspettative teoriche” sui contenuti di una rete civica ideale nell’ambito dell’offerta di informazione e servizi ai cittadini e alle imprese, la democrazia elettronica, la comunicazione bidirezionale e il *marketing* territoriale. Per questo bisogna sottolineare tre caratteristiche degli indici così derivati. In primo luogo, gli indici sono particolarmente adeguati nell’identificare l’evoluzione nell’uso della rete da parte di uno stesso sito (o gruppo di siti) e nel comparare due o più siti su una stessa dimensione. In secondo luogo, gli indici non forniscono automaticamente un giudizio assoluto sull’uso del *web* in una certa area funzionale: infatti, per poter assumere una simile validità bisognerebbe affermare che l’insieme di indicatori concepito possa descrivere la rete civica “perfetta”: ovviamente siamo lungi dal suggerire una simile condizione; pertanto ogni affermazione circa il valore assoluto di utilizzo nelle diverse aree funzionali deve essere presa con cautela.

Infine, per la stessa ragione, gli indici sono difficilmente comparabili: anche se suggeriremo, sulla base dei punteggi elaborati, che certe aree funzionali sono state più sviluppate di altre, ancora una volta una simile affermazione si basa largamente sull’assunto che l’insieme di funzionalità e indicatori concepiti per costituire un indice descrivano correttamente il potenziale di utilizzo del *web* per una rete civica in un certo ambito. Nonostante questi avvertimenti, crediamo che gli indici restituiscano con buona approssimazione dei dati utili anche per farsi un’idea delle aree di sottoutilizzo della rete per i siti dei Comuni. Le navigazioni sui siti sono state effettuate nei mesi di ottobre e novembre 2001.

3.2. Interviste

Le interviste sono state condotte telefonicamente (e in alcuni casi, con l’invio del questionario via *fax* qualora fosse impossibile raggiungere un interessato). Gli intervistatori avevano istruzioni di contattare un responsabile editoriale del sito (ossia un responsabile del coordinamento dei contenuti) e, come seconda scelta, un responsabile tecnico. Nelle amministrazioni senza sito

si è cercato di raggiungere un responsabile per la comunicazione (non sempre facilmente identificabile) o, come seconda scelta, il sindaco. Dei 24 Comuni con sito, 20 hanno risposto all'intervista (83,3%), mentre dei 21 senza sito è stato possibile raggiungere solo 8 casi (38,1%).

Il basso tasso di risposta fra i Comuni senza sito è a nostro avviso un chiaro indicatore delle difficoltà di molti piccoli Comuni, in questo caso proprio quelli attualmente esclusi dall'utilizzo del *web* come strumento di comunicazione, a rapportarsi con il nuovo mezzo. Si noti che data l'esiguità dei casi nelle tabelle che riporteremo sono state sempre indicate le risposte in termini assoluti (le percentuali sono da considerarsi solo un aiuto alla consultazione). Le interviste sono state condotte nel mese di novembre 2001 da intervistatori del Centro Studio e Lavoro La Cremeria.

4. I comuni on-line

Un primo dato che emerge dallo studio è quello che riguarda il numero di Comuni presenti con un sito *web*. Per derivare questo dato è stata adottata la seguente strategia: si è partiti da due liste di siti *web* comunali, una ricavata dal sito della Provincia di Reggio Emilia e l'altra dal database dell'ANCI⁽¹¹⁾.

La lista definitiva è stata compilata integrando le due liste iniziali e provando a digitare nel *browser* l'*url* presunta del Comune secondo la sintassi www.comune.nomecomune.re.it.

L'uso dei motori di ricerca, tentato inizialmente, si è rivelato del tutto infruttuoso: come vedremo perfino i siti *web* effettivamente presenti non sono indicizzati correttamente dalla maggior parte dei motori. Alla fine 24 dei 45 comuni del reggiano sono risultati in possesso di un sito *web* (pari al 53,3% del totale).

A prima vista, il dato è in linea con quanto rilevato dal Censis (2001) su un campione rappresentativo di Comuni con più di 5000 abitanti (esclusi i capoluoghi): fra questi, ad avere un sito

(11) www.rcs.re.it/provincia/provnet.htm e www.ancitel.it.

web funzionante sarebbe il 56,5% del totale. Tuttavia, se anche noi non consideriamo la città di Reggio Emilia e i Comuni con meno di 5000 abitanti, la percentuale dei Comuni della provincia con un sito sale a ben il 77,8%. Complessivamente, dunque, la provincia di Reggio Emilia si distingue per un grado di penetrazione del *web* superiore alla media nazionale e tale da coinvolgere anche molti piccoli Comuni.

Tutti i Comuni senza sito raggiunti prevedono di andare *on-line* con un sito nel prossimo futuro, anche se solo uno prevede di farlo in tempi brevi.

Un altro dato generale, che si ricava dalle risposte alle interviste, riguarda l'anno di prima messa *on-line* dei siti. L'anno che ha fatto da spartiacque nella provincia di Reggio Emilia sembra essere stato il 1998: in quell'anno vanno *on-line* ben 6 siti, tanti quanti ne erano andati *on-line* nei tre anni precedenti. Da dopo il 1998, l'andata *on-line* dei Comuni procede al ritmo di 2/3 per anno.

5. Le funzioni dei siti

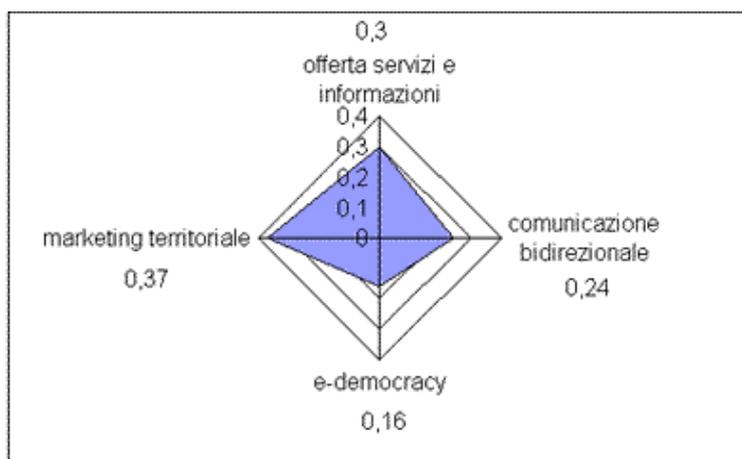
Come anticipato, per valutare il tipo di uso del *web* promosso dalle reti civiche dei Comuni, i siti sono stati valutati su quattro dimensioni: *a)* offerta di informazioni e servizi ai cittadini e alle imprese, *b)* *e-democracy*, *c)* comunicazione bidirezionale, *d)* *marketing* territoriale.

Il grafico seguente riporta i punteggi aggregati degli indici normalizzati (oscillanti da 0 a 1) per tutti i 24 siti analizzati.

Da questa prima rassegna emerge che le funzioni preminenti dei siti sono quelle di *marketing* territoriale e offerta di servizi e informazioni. In secondo piano risultano i servizi per la comunicazione bidirezionale e l'*e-democracy*.

Vediamo ora in dettaglio cosa è emerso dall'analisi dei singoli indicatori relativi a queste quattro dimensioni.

FIG. 1 Funzioni dei siti web della Provincia di Reggio Emilia



5.1. Offerta di informazioni e servizi all'impresa e ai cittadini

Dal punto di vista dei servizi, solo due Comuni offrono ai cittadini la possibilità di completare totalmente *on-line* delle transazioni con l'amministrazione (Correggio e Reggio Emilia). In compenso in 8 comuni (e altri 3 in modo occasionale) è offerta la modulistica *on-line* da stampare per la compilazione tradizionale; 15 Comuni, poi hanno pubblicato *on-line* bandi di concorso e avvisi di gara. Nella nostra indagine, il tipico sito riporta informazioni basilari quali l'orario e l'ubicazione degli uffici, informazioni di attualità, i recapiti del personale e degli uffici e una guida ai servizi del Comune, con anche informazioni specifiche sui tributi. Mancano del tutto, o quasi, rispetto agli indicatori previsti, guide ai servizi di altre pubbliche amministrazioni (nell'ottica di *front office*, ci si aspetterebbe che i comuni offrano un strumenti per un orientamento generale nei servizi della pubblica amministrazione) e i servizi e le informazioni

più tipicamente associate agli URP quali la carta dei servizi (ovviamente se una è stata stilata), le informazioni sull'auto-certificazione, le informazioni su tempi e responsabili dei procedimenti amministrativi e su come far valere il proprio diritto di accesso (queste ultime due categorie informative sono state trovate in soli due siti).

Nonostante la presenza nella quasi totalità dei siti (21 su 24) di informazioni di attualità del Comune, sorprende non aver trovato informazioni sul censimento in corso proprio durante il periodo di rilevazione, anche solo sotto forma di *link*, (presenti solo su 5 siti). Analogamente, nel corso di un'analisi preliminare condotta prima del *referendum* dell'8 ottobre, informazioni sulla consultazione referendaria erano presenti solo su una manciata di siti.

Ancora una volta, i siti sembrano focalizzati unicamente sulla realtà comunale, ignorando il contesto più ampio della pubblica amministrazione e della vita pubblica che può interessare i residenti. Una grave mancanza che accomuna tutti i siti è l'assenza di una *privacy policy* sull'uso delle informazioni generate dalla navigazione degli utenti sul sito.

Come vedremo, una simile mancanza può dipendere largamente dalla mancanza di un effettivo uso di tali informazioni; tuttavia si tratta di una mancanza grave, già più volte rimproverata ai siti commerciali e che non fa contribuire di certo a costruire un rapporto fiduciario tra amministrazione e cittadini nella navigazione su *web* ⁽¹²⁾.

I comuni migliori nell'offerta di servizi e informazioni sono risultati quelli di Reggio Emilia, Correggio, Rolo, Casalgrande, Cavriago e Novellara (tutti con punteggi di molto sopra la media).

(12) Gli utenti che si collegano a un sito lasciano una quantità di tracce, associate univocamente al proprio indirizzo IP della macchina con cui si stanno collegando. Queste informazioni sono registrate in *logfile*s sul server web e rappresentano a tutti gli effetti dati personali. Inoltre, ma non è il caso del campione in esame, un sito può applicare altri strumenti di tracciamento degli utenti (*cookies*, *log in*, etc.) che richiedono *privacy policy*.

5.2. *E-democracy*

Tutti i siti analizzati sono risultati particolarmente carenti nell'ambito che abbiamo chiamato di "*e-democracy*". Con questa espressione abbiamo compreso tutti quegli strumenti che possono essere messi a disposizione sul *web* per coinvolgere i cittadini nei processi decisionali della pubblica amministrazione. Il coinvolgimento può essere sia cognitivo (con l'offerta di informazioni su cosa l'amministrazione e in particolare il governo sta facendo) che più diretto, con l'offerta di possibilità di interagire con i politici e fornire *feedback* sul lavoro dell'amministrazione. Da questo punto di vista, tutti i siti visitati offrono strumenti davvero minimali di coinvolgimento: non manca (su 20 siti) la lista dei membri del Consiglio e della Giunta e (su 11 siti) la pubblicazione dello Statuto del Comune. Oltre a questo c'è poco di più: in 6 casi abbiamo trovato il calendario del consiglio comunale e in altri 7 gli ordini del giorno o dei resoconti. Sono invece minoritari i siti che offrono una descrizione più dettagliata delle attività dei singoli politici eletti o le loro *e-mail*. Solo in un caso, Guastalla, il sito arrivava ad offrire pagine personali per i membri della Giunta. In nessun caso, poi, sono stati trovati strumenti di partecipazione e consultazione dei cittadini. Nell'offerta di strumenti di coinvolgimento del pubblico nella politica del Comune, Reggio Emilia e Guastalla sono i due Comuni che più si distinguono.

5.3. *Comunicazione bidirezionale*

Nell'ambito della comunicazione bidirezionale abbiamo considerato l'offerta di servizi che permettessero agli utenti di interagire direttamente con l'amministrazione. In questo ambito, la maggior parte dei siti fornivano l'*e-mail* generica del Comune (20) o degli uffici (17); in 10 Comuni era pubblicata anche l'*e-mail* del sindaco. In un solo sito, però, abbiamo trovata attiva una qualche esplicita attività di ascolto, in cui si sollecitasse attivamente l'intervento della popolazione. Analogamente, in nessun caso abbiamo trovato in funzione servizi per il riscontro

della soddisfazione dell'utenza per servizi *on-line* o *off-line*. Complessivamente, i servizi per la comunicazione bidirezionale appaiono essere ancora in uno stadio primitivo, con la semplice pubblicazione di indirizzi *e-mail*, e non sono ancora stati sperimentati strumenti di ascolto e rilevazione strutturata della customer satisfaction *on-line*. Inoltre, nessun sito ha dedicato delle aree alla socialità per i suoi residenti (*chat, forum, etc.*).

Questa sembra la dimostrazione che le funzioni di "comunità" svolte dalle prime reti civiche si sono oggi spostate su altri canali, lasciando al sito del Comune un ruolo prettamente istituzionale.

Ma quanto sono efficienti i Comuni a rispondere a una richiesta di informazioni da parte di un cittadino?

Per valutare questo aspetto fondamentale abbiamo simulato, da parte di una mitica signora Ferrari, una semplice richiesta di informazioni all'indirizzo *e-mail* del Comune o, in mancanza di questo, a quello di un ufficio. Il risultato non è stato tra i più soddisfacenti: 15 Comuni su 24 non hanno risposto e in ben quattro casi gli indirizzi *e-mail* non erano funzionanti. In compenso, dai restanti Comuni sono arrivate risposte in tempi brevi (solo in un caso oltre 48 ore e in un altro tra 24 e 48 ore, in 4 casi tra 16 e 24 ore e in ben tre casi in meno di 16 ore). Reggio Emilia, Villa Minozzo, Cavriago, Correggio, Scandiano e Guastalla sono state le reti civiche con i punteggi più elevati in questo ambito.

5.4. Marketing territoriale

Il *marketing* territoriale è risultata la funzione più sviluppata nei siti analizzati. In quasi tutti i siti era possibile trovare informazioni sulle attrattive turistiche e la storia dei centri, nonché un calendario di eventi e manifestazioni. In 9 casi sono anche state pubblicate informazioni sull'ospitalità alberghiera. In due casi, Boretto e Gualtieri, il sito era completamente dedicato al *marketing* territoriale.

Si tratta comunque di un *marketing* orientato soprattutto alla promozione delle attrattive turistiche del territorio, con scarsi ri-

ferimenti per chi dovesse prendere in considerazione la località per trasferirvi un'attività economica o la famiglia. Inoltre, le informazioni storiche ed artistiche sui centri rivestono indubbiamente anche un ruolo nella comunicazione dell'identità dei centri. Rolo, Reggio Emilia, Poviglio, Boretto, Gualtieri, Albinea, Campegine, Canossa, Castelnovo ne' Monti, Quattro Castella hanno tutti ricevuto un punteggio superiore alla media. Nel *marketing* territoriale, dunque, trovano motivo di espressione anche molti piccoli centri che risultano meno proclivi ad utilizzare il *web* in altri ambiti.

6. *Il ruolo degli URP*

La presenza di URP e sito *web* comunale sono risultati altamente correlati ⁽¹³⁾. Si calcoli che dei 24 comuni in possesso del sito *web*, ben 15 avevano anche un URP ⁽¹⁴⁾. Viceversa, fra i comuni senza sito, solo uno, Collagna, disponeva di un Ufficio per le Relazioni con il pubblico. Nella figura n. 2 vediamo come si presentano dal punto di vista funzionale i siti delle amministrazioni con un URP.

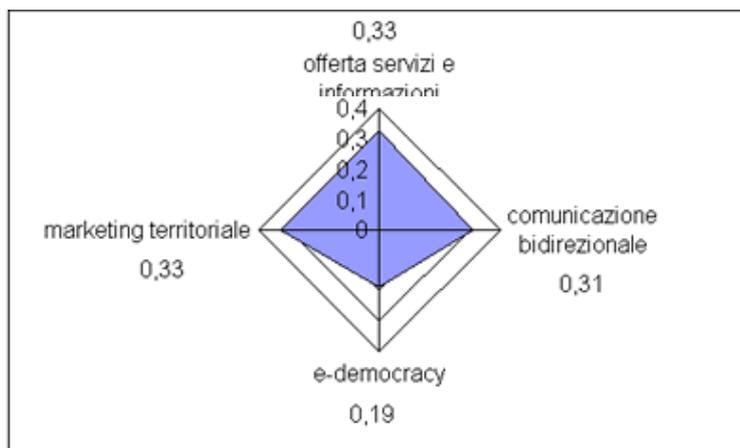
Le differenze sono minime negli ambiti del *marketing* territoriale (leggermente diminuito), dell'informazione e dell'*e-democracy* (leggermente aumentati).

La presenza di un URP fa invece decisamente la differenza in materia di comunicazione bidirezionale: il punteggio è infatti di quasi un terzo superiore rispetto ai siti di amministrazioni che non dispongono di URP.

(13) Elaborando vari coefficienti di correlazione, la relazione è sempre risultata significativa a livello .01 (con un valore di .602) e ben superiore alla correlazione fra numero di abitanti e presenza del sito.

(14) Il dato sugli URP nel comune di Reggio è stato rilevato grazie alla banca dati degli URP dell'Emilia-Romagna (www.regione.emilia-romagna.it/urp/re_prov.htm). In aggiunta a questo, nei questionari si chiedeva all'intervistato di indicare se nel suo comune era attivato un URP o uno sportello unico per l'impresa. Dei 15 URP rilevati, uno era in fase di costituzione.

FIG. 2 Funzioni dei siti web delle amministrazioni comunali con URP



7. Usabilità ed accessibilità

Sotto il profilo del nostro quinto indice, quello relativo all'usabilità, i 24 siti analizzati sono molto più uniformi rispetto alle valutazioni ricevute negli altri ambiti analizzati: più o meno tutti i siti presentano le stesse problematiche⁽¹⁵⁾.

In primo luogo, le home page dei siti, testate con "Bobby", sono risultate in tutti i casi meno uno non accessibili neppure a livello minimale (lo stesso prescritto anche dalla direttiva delle Funzione Pubblica descritta nell'introduzione). Si tratta davvero di una leggerezza e allo stesso tempo di una mancanza di attenzione dal momento che poche migliorie tecniche potrebbero rendere le pagine, spesso molto semplici, accessibili, migliorandone la fruizione per tutti. Dal punto di vista della navigazione, solo una minima parte dei siti presentano accorgimenti utili all'orientamento del navigatore, come una mappa o l'indica-

(15) Quest'affermazione è basata sull'analisi della deviazione *standard* dei punteggi degli indici per i diversi Comuni. Nel caso dell'usabilità, la deviazione è pari a 0,1, mentre negli altri quattro indici è pari quasi al doppio.

zione della posizione della pagina nell'albero di navigazione. Un motore di ricerca interno al sito era presente in 10 dei 24 siti. Fra gli indicatori di usabilità avevamo incluso anche il posizionamento nei due principali motori di ricerca italiani: Virgilio e Arianna di IOL. L'indicizzazione infatti è anche funzione della strutturazione delle pagine e delle azioni intraprese dai responsabili del sito. Inoltre, la corretta indicizzazione di un sito nei motori di ricerca è un elemento fondamentale per la sua completa usabilità. Il risultato è stato che digitando il nome del Comune, in ben 11 casi il sito non è risultato nella prima pagina dei risultati di nessuno dei due motori. Si tratta di un grave segnale di cattiva indicizzazione, confermato anche da quanto rilevato per le azioni di *marketing* condotte dai responsabili dei siti in cui l'indicizzazione ha rappresentato una preoccupazione solo in due casi. Cadelbosco, Castellarano, Reggio Emilia, Rubiera, Scandiano, Reggiolo e Guastalla sono i siti con un punteggio superiore alla media (che è 0,50 e 0,51 fra i Comuni con URP).

8. *La struttura produttiva delle reti civiche*

Grazie alle interviste telefoniche, è stato possibile farsi un'idea della struttura produttiva a monte dei siti *web* analizzati. Abbiamo rilevato le seguenti dimensioni:

1. presenza di un documento strategico di indirizzo;
2. collocazione funzionale della gestione del sito all'interno dell'amministrazione;
3. tipo di *routine* produttive per l'aggiornamento dei contenuti;
4. risorse dedicate al sito (denaro, finanziamenti, personale);
5. *outsourcing*;
6. attività di *marketing* e monitoraggio statistico degli accessi.

TAB. 1. *Risposte alla domanda "Esiste nel suo Comune un documento strategico di indirizzo sull'uso del sito web?"*

	N=20	% pop.
Sì	4	20%
No	13	65%
Non so	3	15%

TAB. 2. *Settore responsabile delle attività di coordinamento e sviluppo del sito*

	N=20	% pop.
Sistemi informativi, CED	2	10%
Ufficio dedicato ("rete civica", ecc.)	-	-
Ufficio stampa	1	5%
Segreteria sindaco	1	5%
Segreteria assessore	-	-
URP	6	30%
Nessun settore in particolare	5	25%
Società esterna	-	-
Altro	5	25%

Se si considerano i soli Comuni in cui era attivo un URP (12), la proporzione di amministrazioni che hanno delegato all'Ufficio Relazioni con il Pubblico il coordinamento del sito *web* sale al 50%. Altri settori non previsti nel questionario che sono risultati responsabili del sito sono stati: Ambiente, Servizi Finanziari, Biblioteca, Ufficio Cultura, Segreteria generale.

Solo in una minoranza dei Comuni esiste un documento strategico sull'utilizzo del *web* (Tab. 1).

Ovviamente il dato sarebbe da raffrontare alla presenza di simili documenti anche in altri ambiti della comunicazione pubblica; comunque da solo esso testimonia un certo abbandono a cui è lasciato il sito da parte dei vertici dell'amministrazione.

Uno dei dati probabilmente più interessante riguarda l'ufficio preposto al coordinamento delle attività di gestione e aggiornamento del sito *web*.

Abbiamo chiesto esplicitamente che ci venisse indicato l'ufficio con un'autentica responsabilità editoriale sul sito, compreso l'indispensabile coordinamento del lavoro fra uffici diversi necessario per il suo funzionamento. I risultati sono esposti nella Tabella 2.

TAB. 3. *Modello di organizzazione dietro al funzionamento del sito web*

Modello di organizzazione	N=20	% pop.
Ciascun ufficio è responsabile di aggiornare on-line direttamente le informazioni che lo riguardano. Il settore che si occupa del coordinamento svolge una funzione di controllo e/o gestione di alcune aree del sito stesso	4	20%
Il settore che si occupa del coordinamento del sito si procura l'informazione necessaria dai vari uffici, come una redazione, e la pubblica	6	30%
Il settore che si occupa del coordinamento del sito aspetta che ogni ufficio gli comunichi cosa aggiornare	6	30%
Nessuna delle precedenti	4	20%

Come indicato in introduzione, spetterebbe all'URP, secondo l'idea del legislatore e nell'ottica del riordinamento della comunicazione pubblica nelle pubbliche amministrazioni, la responsabilità di coordinamento del sito.

Tuttavia, anche considerando i soli Comuni in cui un URP era effettivamente attivo, solo il 50% delle amministrazioni ha effettivamente delegato tale responsabilità a questo ufficio. Stupisce che in molti casi (5) non ci sia un vero e proprio settore responsabile e negli altri casi la responsabilità è delegata di volta in volta ad uffici diversi, evidentemente secondo le circostanze di ogni singola realtà. Del tutto assenti, ma era prevedibile trattandosi di piccoli Comuni, sono risultati degli uffici specifici dedicati alla rete civica. A nostro avviso, la mancanza di un referente specifico all'interno della pubblica amministrazione per la responsabilità di coordinamento è un grave limite allo sviluppo del *web* come strumento di comunicazione pubblica.

Ci sembra che i dati raccolti sul funzionamento dei siti nei Comuni con la presenza di un URP suggeriscano che sia proprio questo ufficio, del resto come prevede il legislatore, il candidato ideale per questo compito.

Ma come avviene l'aggiornamento dei contenuti? Rispetto a questo problema organizzativo essenziale per il buon funzionamento di un sito *web* abbiamo concepito tre modelli generali:

- un modello di funzionamento *decentrato*, in cui ogni ufficio

aggiorna autonomamente i contenuti che lo riguardano sotto la supervisione dell'ufficio responsabile

- un modello *centralizzato attivo*, in cui l'ufficio responsabile svolge un'attività redazionale di raccolta dell'informazione nell'organizzazione ai fini della pubblicazione
- un modello *centralizzato passivo*, in cui l'ufficio responsabile attende dagli altri uffici le informazioni da aggiornare

Dai risultati delle interviste, la nostra concettualizzazione è risultata abbastanza corretta; richiesti di indicare il modello che meglio descrivesse il funzionamento della loro rete civica, solo in 4 casi i responsabili non si sono riconosciuti in nessuno dei tre modelli presentati.

A parte questo, mentre il modello decentralizzato appare minoritario, quella della redazione, sia essa attiva o passiva, risulta essere la metafora che meglio descrive il funzionamento della struttura dietro al sito *web*.

Venendo alle risorse dedicate dall'amministrazione al funzionamento del sito, in termini sia di personale che, nel modo che vedremo, di risorse finanziarie, le strutture che abbiamo contattato sono gravemente sottodimensionate. Il dato più chiaro viene dalla rilevazione del personale addetto al funzionamento del sito *web*. Avevamo previsto che ci venisse indicato sia il personale a tempo pieno che quello occupato *part time* o solo occasionalmente.

È risultato in modo inequivocabile che il personale che lavora al sito *web* lo fa quasi interamente in maniera occasionale. Non ci sono addetti a tempo pieno o *part time* (se non in tre soli Comuni) per la gestione e il coordinamento delle attività relative al sito *web*. Nella metà dei Comuni, addirittura, ad operare occasionalmente sul sito non c'è che un'unica persona. Si tratta di un limite molto grave dato che senza personale qualificato addetto alla funzione di coordinamento a tempo pieno è difficile conseguire un'armonia organizzativa tra uffici diversi.

TAB. 4. *Risorse finanziarie stanziare annualmente per il funzionamento del sito (escluse le spese di personale). Le cifre sono espresse in euro.*

	N=20	% pop.
Fino a 2.500	6	30%
Da 2.500 a 5.000	2	10%
Da 5.000 a 10.000	6	30%
Da 10.000 a 15.000	-	-
Da 15.000 a 25.000	-	-
Oltre 25.000	-	-
Non sa/Non risponde	12	60%

Dal punto di vista delle risorse economiche, è stato molto difficile ottenere dati da tutte le amministrazioni raggiunte. Come mostra la Tabella 4, la maggior parte dei siti vivono con un *budget* (senza tenere conto delle spese di personale) non superiore ai 2500 euro.

Si tratta di un *budget* in grado di coprire alcune spese di base quali *hosting* e interventi di *web design*, ma che difficilmente offre le basi per servizi di manutenzione e *marketing* più avanzati. In questa situazione di carenze di mezzi finanziari, comunque, non sono risultati dalla rilevazione Comuni che abbiano esteso la ricerca di risorse a contributi statali (nel corso dell'anno era possibile accedere a un cospicuo fondo di finanziamento per iniziative di *e-government*) o a *partnership* con il settore privato.

Nei Comuni del nostro campione l'*outsourcing* di servizi legati al sito *web* riveste un ruolo importante. Si tratta per lo più di servizi tecnici quali l'*hosting* e la manutenzione delle pagine per la pubblicazione del sito e il *web design*. In alcuni casi è stato esternalizzato anche il servizio di aggiornamento dei contenuti del sito. In nessun caso, però, sono stati acquistati servizi per la creazione di contenuti originali.

Bisogna notare che molti Comuni hanno acquistato presso società locali di servizi *internet* un modello *standard* di sito comunale, con annesso un sistema editoriale dedicato per l'aggiornamento delle pagine.

Questa situazione, da una parte può aver inciso nella diffusione dei siti *web* fra le pubbliche amministrazioni locali, ma dall'altra ha anche inevitabilmente costretto le strutture dei siti

TAB. 5. Servizi collegati al sito web gestiti da società esterne o consulenti

	N=20	% pop.
Hosting e manutenzione server	13	65%
Web Design	11	55%
Aggiornamento contenuti del sito	5	25%
Creazione contenuti per il sito	-	-
Nessuno dei precedenti	2	10%
Non sa/Non risponde	1	5%

in una gabbia per lo più *standard* senza molte possibilità di tagliare il sito sulle esigenze della singola realtà.

9. Il marketing del sito

Sotto il profilo del *marketing*, aspetto essenziale per la buona riuscita di un progetto di comunicazione su *web*, le amministrazioni sembrano uscite da una fase pionieristica in cui il sito rimane praticamente ignorato e non riceve nessuna promozione. L'indirizzo del sito, infatti, riceve regolarmente attenzione sui materiali stampati dell'amministrazione, a partire dai biglietti da visita, e sulla rivista del Comune per la cittadinanza. Non sono neppure sconosciute forme di pubblicità tradizionale come annunci a mezzo stampa e affissioni.

Tuttavia rimane da fare ancora molta strada perché si possa parlare di un sito *web* pienamente valorizzato e inserito in una strategia di comunicazione integrata. È quello che si evince soprattutto dagli scarsissimi sforzi di promozione con strumenti di *web marketing* (indicizzazione, *banner*, scambio di *link*, ecc.). Soprattutto la mancanza di espliciti sforzi di indicizzazione del sito sui motori di ricerca è una grave mancanza che si traduce, come abbiamo visto, in un'indicizzazione non sempre corretta e nel conseguente aumento delle difficoltà di raggiungere il sito da parte di chi lo sta cercando e non ne conosce l'indirizzo.

TAB. 6. Azioni di marketing impiegate nel corso dell'anno per promuovere il sito web

	N=20	% pop.
L'indirizzo stampato su biglietti da visita e la carta intestata	13	65%
L'indirizzo riportato su tutti i materiali stampati del Comune	10	50%
Diffusione di <i>brochure</i> e volantini	6	30%
Pubblicità sulla pubblicazione del Comune	14	70%
Pubblicità su giornali o riviste	4	20%
Pubblicità su emittenti radiofoniche o televisive	-	-
Affissioni	1	5%
<i>Banner on-line</i>	-	-
Scambi di <i>link</i> con altri siti	2	10%
Indicizzazione sui motori di ricerca	2	10%
Non è stata realizzata nessuna azione	2	10%

10. Le statistiche del sito

Grazie alla registrazione degli accessi al sito nei cosiddetti *logfiles* generati dai *server web* e alla possibilità di elaborare tali dati con appositi programmi denominati *log analyzer*, i gestori di un sito *web* possono accedere a una grande quantità di dati sull'effettivo uso che viene fatto del sito: pagine viste, utenti e visite giornaliere, aree del sito maggiormente visitate, durata delle visite, ecc. Questi dati possono essere molto importanti per interpretare i bisogni del pubblico e migliorare il sito stesso.

Come emerge dalle risposte alle nostre interviste, il problema delle statistiche è praticamente ignorato. In un solo Comune è adottata una seria analisi dei *logfiles*. Negli altri o non è stato previsto nessun sistema, o le analisi si basano su un contatore di accessi visualizzato sull'*home page*. Quest'ultimo sistema non solo è scarsamente professionale, ma è di solito anche impreciso e fornisce un dato estremamente generico ai fini del miglioramento del sito. L'area delle statistiche del sito, ancora più di quella del *marketing*, meriterebbe di essere sviluppata nella pubblica amministrazione.

TAB. 7. *Strumenti impiegati per monitorare gli accessi al sito*

	N=20	% pop.
Analisi dei <i>logfiles</i>	1	5%
Questionari di valutazione somministrati agli utenti	-	-
Contatore sulle pagine	11	55%
Nessuno	8	40%

11. *Atteggiamento nei confronti del sito web*

Una delle domande dell'intervista riguardava gli atteggiamenti dei responsabili del sito nei confronti degli effetti del sito *web* sulla comunicazione fra cittadini e pubblica amministrazione. Secondo il 70% degli intervistati, il sito *web* ha migliorato la comunicazione fra i cittadini, per il 20% non influito. Un solo intervistato ritiene che il sito *web* l'abbia peggiorata. L'atteggiamento favorevole nei confronti di Internet è ancora più prominente nelle opinioni degli intervistati di amministrazioni che il sito *web* non lo hanno ancora provato. In questo caso, tutti si dichiarano dell'idea che il sito potrebbe migliorare la comunicazione fra cittadini e amministrazione.

12. *Gli obiettivi del sito*

Per completare il quadro delle percezioni dei responsabili delle reti civiche abbiamo chiesto quali fossero gli obiettivi espliciti perseguiti dal loro sito. Le risposte evidenziano una pluralità di obiettivi delle reti civiche analizzate. La tabella seguente mostra che la primissima funzione pensata per la rete civica è il *marketing* territoriale, quasi alla pari della diffusione di informazioni di pubblica utilità. Alcune delle funzioni più vicine alla dimensione da "URP" del sito vengono subito dopo (servizi per il diritto di accesso e informazioni sui procedimenti amministrativi) alla pari dell'esigenza di comunicare l'identità stessa del Comune e quasi alla pari dell'informazione sull'attività del governo locale.

TAB. 8. Funzioni svolte dai siti web dichiarate dagli intervistati

Ordine decrescente per risposta	N=20	% pop.
Marketing territoriale, promozione turistica	18	90%
Informazioni di pubblica utilità	17	85%
Comunicazione identità Comune	12	60%
Servizi per il diritto di accesso	12	60%
Informazioni sui procedimenti amministrativi	12	60%
Informazione attività politici eletti e assessori	10	50%
Raccolta proposte dalla popolazione	5	25%
Erogazione di servizi eseguibili interamente on-line (anche per e-mail)	5	25%
Partecipazione dei cittadini nei processi decisionali dell'amministrazione	1	5%
Verifica grado di soddisfazione servizi offerti	-	-
Facilitazione della socialità fra i cittadini con chat, forum, annunci, ecc.	-	-

Nota: erano possibili risposte multiple.

Altre funzioni previste dall'intervista, come ascolto, verifica grado di soddisfazione dei servizi offerti, facilitazione della socialità e della partecipazione politica ottengono solo pochi o nessun consenso. Si noti che il quadro disegnato dalle risposte dei responsabili rispecchia da vicino lo stato dei siti *web* descritto nella precedente *feature analysis*. La conclusione che se ne può trarre è sia un buon grado di realismo nel giudizio dei responsabili sulle funzioni svolte dai propri siti che una ripercussione degli obiettivi dell'amministrazione su ciò che i siti effettivamente offrono. Pertanto, per poter incidere sull'evoluzione del mezzo, è proprio a livello strategico, quello degli obiettivi, che qualunque azione riformatrice o innovatrice deve prima di tutto puntare.

13. I freni allo sviluppo

Abbiamo presentato agli amministratori una lista di possibili freni allo sviluppo del loro sito *web* (con la possibilità di indicare anche ragioni non presenti in lista). Il risultato è riassunto nella tabella precedente. Si noti che c'è una differenza di percezione fra amministrazioni con e senza sito. Per le prime i pro-

blemi di ordine organizzativo (collaborazione fra uffici, sostegno dei politici) sono alla pari di quelli relativi alle risorse (personale e denaro). Per le seconde, invece, i freni dipendono soprattutto da problematiche relative alle risorse. I possibili freni dettati dal mezzo (rapidità dell'evoluzione, sicurezza, *privacy*) e dal pubblico sono invece quasi ignorati. I "freni" allo sviluppo indicati erano in qualche modo prevedibili sulla base delle caratteristiche produttive dei siti. Avevamo infatti già rilevato la mancanza di risorse (si noti che si lamenta soprattutto la mancanza di personale qualificato) specialmente umane e possibili problemi organizzativi derivanti da una collocazione funzionale imprecisa della gestione del sito all'interno dell'organizzazione.

14. Conclusioni e raccomandazioni finali

Il quadro che disegna questa ricerca è quello di una provincia in cui il *web* è arrivato anche nei piccoli centri sotto forma del sito istituzionale del Comune. Il fenomeno comunitario delle reti civiche, con tutte le sue promesse di democrazia elettronica, sembra definitivamente tramontato a favore di un sito istituzionale di taglio fortemente informativo rivolto non solo ai residenti, ma anche ai visitatori in un'ottica di *marketing* territoriale.

In questi siti, anche per la stessa volontà degli amministratori, non sono ancora sperimentate modalità di interazione con i cittadini finalizzate all'ascolto, alla verifica del gradimento dei servizi offerti (neppure di quelli *on-line*) e alla partecipazione politica. La comunicazione bidirezionale è limitata alla pubblicazione degli indirizzi *e-mail* e tocca solo marginalmente i politici eletti.

Senza tornare alle speranze delle primissime reti civiche, ancora molto può essere fatto per migliorare il livello di interattività dei siti, ancorando l'esperienza del sito *web* al nuovo scenario della comunicazione pubblica maturato in Italia di cui l'URP è l'incarnazione più esemplare. La stretta connessione riscontrata fra presenza e qualità del sito *web* e attivazione di un URP suggerisce infatti che la comunicazione su Internet non sia

TAB. 9. Funzioni svolte dai siti web dichiarate dagli intervistati

	Comuni con sito N=20	Comuni senza sito N=8
Mancanza di personale	5	3
Mancanza di risorse finanziarie	6	2
Mancanza di personale qualificato	6	4
Mancanza di sostegno da parte di politici eletti	5	-
Mancanza di collaborazione tra i diversi uffici	10	-
Problematiche inerenti la sicurezza	-	-
Problematiche inerenti la <i>privacy</i>	-	-
Mancanza di riscontri da parte del pubblico	1	-
Rapidità dell'evoluzione del mezzo	1	1

Nota: erano possibili due risposte

estranea rispetto al sistema generale della comunicazione attivato in un Comune, non importa se piccolo o grande.

Per migliorare la presenza su *web* delle amministrazioni comunali, oltre che rafforzare questa stretta connessione fra sito e URP (o altri uffici che ne incarnino la missione), ci sono una serie di interventi strutturali che sono auspicabili:

- Formazione di personale qualificato per la gestione di questo strumento a cui assegnare la gestione del sito come impegno prioritario (anche se non esclusivo)
- Valorizzazione delle competenze organizzative (e non solo tecnologiche e comunicative) nella formazione di questo personale
- Azioni di informazione e sensibilizzazione nei Comuni sull'attuazione del piano di *e-government* e delle opportunità che esso offre
- Intervento specialistico sui siti per migliorarne l'accessibilità e usabilità
- Attivazione di adeguati sistemi di monitoraggio statistico degli accessi al sito
- Integrazione del sito in piani di comunicazione complessivi dell'amministrazione, affinché nessuna occasione di promozione sia persa e allo stesso tempo il sito possa fare da supporto ad altre azioni
- Riflessione strategica sulle potenzialità del sito *web* nel qua-

dro degli obiettivi della comunicazione pubblica da parte delle amministrazioni (fino ad approdare a concreti documenti di indirizzo sul suo ruolo)

- Integrazione del sito in un ambiente tecnologico variegato che comprenda anche *newsletter* via *e-mail* e altri strumenti se le risorse lo permettono
- Sviluppo di siti nell'ottica del *front office* in grado di guidare il cittadino nella pubblica amministrazione, non solo comunale.