

## I processi di riforma in itinere Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia

di Stelio Mangiameli  
(5 ottobre 2006)

Sommario: 1. Premesse: la crisi del processo di riforma costituzionale. - 2. L'attuazione della riforma. - 2.1. *Segue*: lo Stato. - 2.2. *Segue*: le Regioni. - 2.3. *Segue*: gli enti locali. - 3. La riforma della riforma. - 4. Transizione politica e idea federale. - 5. Il federalismo come "formula politica istituzionalizzata". - 6. Aspetti essenziali del dibattito istituzionale per una ripresa del processo di riforma.

1. La fine della XIV e l'inizio della XV legislatura, con la crisi del processo di riforma costituzionale, vedono l'ordinamento giuridico in uno stato di confusione e di precarietà istituzionale. Non è solo il mancato perfezionamento dell'iter del disegno di legge costituzionale AS/2544D, che alla prova del giudizio del corpo elettorale non ha ottenuto il consenso necessario, a determinare questa sensazione, ma la profonda diversità rispetto alle aspettative politiche maturate alla fine della legislatura in cui venne approvata la revisione del Titolo V.

Anche in quel momento era stata approvato un disegno di legge costituzionale per il quale si chiedeva un passaggio referendario, poi giunto favorevolmente a perfezionare la legge costituzionale n. 3 del 2001. Ma per l'appunto quella era solo l'ultima delle leggi costituzionali (basti pensare alla n. 1 del 1999 e alla n. 2 del 2001) di modifica dell'assetto istituzionale della forma di Stato e, pur ponendosi come un momento di passaggio rispetto ad altre riforme costituzionali (come quella del Parlamento annunciata dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001), si aggiungevano alle riforme legislative delle leggi "Bassanini", che avevano determinato la svolta del c.d. federalismo a Costituzione invariata o federalismo amministrativo, e alle quali in una qualche misura davano una copertura costituzionale.

Intendiamoci. Non è che mancassero le obiezioni al modo in cui si era operato, anche per la scarsa sensibilità costituzionale, sia da parte del legislatore ordinario, che da quello di revisione. Basti pensare alle due critiche più ripetute, e cioè: in primo luogo, che le riforme erano state un po' improvvisate come risposta alla profonda crisi finanziaria dello Stato e in vista dell'ingresso nell'euro, per cui si sarebbe realizzato un "federalismo di abbandono", in cui le competenze venivano devolute per abbattere i costi dello Stato e senza garantire a Regioni ed enti locali i mezzi appropriati; e, in secondo luogo, che la vicenda della scrittura delle nuove disposizioni era stata tutta tesa ad accattivare le simpatie della Lega Nord da parte dell'allora maggioranza di centro-sinistra (**[1]**), con la decisione finale di approvare unilateralmente la più importante revisione costituzionale, per quantità e qualità, realizzata sino ad allora dall'entrata in vigore della Costituzione.

Ma, nonostante tutto ciò, la sensazione (sbagliata) era che si era svoltato e che, finalmente, delle riforme costituzionali erano state fatte e, perciò, sarebbe stato sufficiente proseguire nella via dell'attuazione e delle "ulteriori riforme" legislative e costituzionali, per giungere finalmente ad un nuovo assetto della Repubblica, fuori dalla transizione e adeguato alla condizione dell'integrazione europea e a quella internazionale della globalizzazione.

Oggi sappiamo che non era così, e che i limiti dell'elaborazione e della scrittura del Titolo V si sono trasformati nei limiti dell'attuazione o dell'inattuazione e che pure le ulteriori riforme si sono trovate nelle sabbie mobili del conflitto politico, anche quando qualche tentativo di legislazione o di revisione costituzionale poteva apparire giusto o necessario. Ciò ha generato quello stato di confusione istituzionale, nel quale - appare evidente, se non a noi, ai commentatori stranieri - la Repubblica sembra andare alla deriva e la precarietà costituzionale, che ci affligge da oltre un ventennio, continua ad esserne il segno più evidente, ancorché sembra accettata quasi come un destino ineluttabile.

Non bisogna dimenticare, però, che uno Stato che non ha una Costituzione salda non può esprimere una forte sovranità e non può garantire i diritti e le libertà dei cittadini.

Al fondo di questo situazione comunque - vale la pena sottolinearlo - si colloca non tanto (e non solo) una difficoltà politica, o una semplice questione costituzionale, quanto molto di più un nodo culturale, che fa del nostro Paese una realtà inadatta e forse incapace all'agire responsabile dell'individuo e delle comunità in cui è strutturata la Repubblica; e, perciò, non pienamente maturo per un assetto autenticamente federale e fondato sul riconoscimento e la promozione

delle autonomie locali, come pure recita, dal 1947, l'art. 5 della Costituzione. Ciò spiegherebbe anche il riflusso che si è innestato sulla riforma costituzionale e che trova nella giurisprudenza costituzionale - come sarà più chiaro oltre - il suo migliore interprete.

2. Nel tentativo di fornire un contributo, osserviamo che nessuno dei soggetti istituzionali di cui è costituita la Repubblica a norma dell'art. 114, comma 1, Cost. sembra avere assunto seriamente l'adempimento - sia pure problematico e complesso - degli obblighi che derivavano dalle nuove disposizioni costituzionali, e nessuno ha avuto la capacità di elaborare modelli istituzionali che potessero trascendere la situazione contingente **([2])**.

2.1. Partiamo dalla mancata riforma dello Stato.

a) Lo Stato avrebbe dovuto, per l'ennesima volta, riformare la propria legislazione e la propria struttura organizzativa. L'idea di fondo, in tema di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali era stata formulata, in relazione all'esercizio della funzione legislativa, nell'articolo 1, commi 4 e 5, e nell'articolo 3 della legge La Loggia (n. 131 del 2003).

La prima disposizione richiamata muoveva dal presupposto che occorresse immediatamente disciplinare la competenza concorrente. Infatti, la generosità con la quale il legislatore di revisione costituzionale aveva largheggiato nell'attribuire, in questo ambito, materie tecnicamente difficilmente decentrabili, sia per la loro consistenza, come nel caso della *ricerca scientifica e tecnologica*, della *protezione civile*, dei *porti* e degli *aeroporti civili*, delle *grandi reti di trasporto e di navigazione* e dell'*ordinamento della comunicazione*, e sia per l'ambito (territoriale) di efficacia della legislazione, come nel caso del *commercio con l'estero*, delle *professioni*, dell'*ordinamento sportivo*, dell'*alimentazione* e della *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia* (sic!) **([3])**, imponeva la necessità di correre ai ripari, nel timore di una improvvida legislazione regionale che avrebbe potuto sconvolgere l'assetto dell'ordinamento in settori fondamentali. Così, sulla spinta di questa preoccupazione veniva previsto un meccanismo alquanto farraginoso di attuazione dell'art. 117, comma 3, Cost., per il quale lo Stato, anziché preoccuparsi della formulazione di (nuovi) principi fondamentali idonei a limitare e a indirizzare la legislazione regionale nelle materie di competenza concorrente, in sede di prima applicazione e per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni, attraverso il meccanismo della delega legislativa, avrebbe dovuto adottare "*uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti (...), attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità*" **([4])**.

Che cosa si debba intendere per "meramente ricognitivi" è difficile dire, atteso che l'espressione male si attaglia all'opera del legislatore, che, anche quando riproduce una disposizione in un diverso testo legislativo, nova la fonte e dà vita ad una diversa norma. Sia pure indirettamente la legge fa intendere che quel "meramente ricognitivi" servirebbe a riscontrare uno *status quo* della legislazione statale. Infatti, si prevede che in sede di esame degli schemi di decreto legislativo, qualora "non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero (...) vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo (...), ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale", il Governo avrebbe dovuto omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure modificarle in conformità alle indicazioni contenute nel parere "o, altrimenti, trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare".

L'operazione della ricognizione avrebbe dovuto essere neutrale e avvenire con il consenso delle parti, secondo un accordo fatto a monte in sede di preparazione della stessa legge La Loggia, in base al quale lo Stato si impegnava a non innovare unilateralmente ai principi della legislazione e le Regioni a non legiferare senza la definizione del quadro dei principi presenti nell'ordinamento.

In questo senso veniva anche inteso dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 280 del 2004, nella quale si afferma che dall'art. 1, comma 4, "così come interpretato alla stregua delle formule testuali adottate, del contesto normativo in cui si colloca e delle finalità della stessa legge n. 131, quali risultano dai relativi lavori preparatori, emerge ... una prescrizione normativa, che giustifica una lettura 'minimale' della delega ivi disposta, tale comunque da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previdente".

Tant'è che la Corte si affrettava a censurare proprio quei precetti (inclusi nei commi 5 e 6 dell'art. 1) che avrebbero consentito allo Stato "un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri" **([5])**.

L'opera ricognitiva, però, avrebbe dovuto investire l'intera legislazione statale. Infatti, sempre lo Stato (art. 3) avrebbe dovuto "raccolgere in testi unici meramente compilativi le disposizioni legislative residue, per ambiti omogenei nelle materie di legislazione concorrente, apportandovi le sole modifiche, di carattere esclusivamente formale, necessarie ad assicurarne il coordinamento nonché la coerenza terminologica" ([6]).

Se si guarda al contenuto di siffatte disposizioni emerge immediatamente l'osservazione che si trattava di un compito inutile e improbo.

Inutile, in quanto nella discrasia tra il momento dell'elaborazione della legge n. 131 e quello della sua entrata in vigore si inserisce la sentenza costituzionale n. 282 del 2002, con la quale la Corte aveva affermato che, nonostante "la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina", "ciò non significa ... *che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo*. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, *la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore*".

Di conseguenza, rapportando il nuovo sistema di riparto a quello in vigore precedentemente, la questione circa il modo di trarre i principi fondamentali, per la competenza concorrente, poteva dirsi risolto, senza che si palesasse la necessità di mobilitare e bloccare per oltre un anno l'Amministrazione statale. Infatti, l'art. 1 della legge n. 131, nel tentativo di definire i contenuti della competenza concorrente, ha ostacolato, nel tempo della delega, il funzionamento dello Stato, in quanto ha tenuto impegnate le sue strutture per la predisposizione degli schemi dei decreti legislativi, acuendo così le questioni di competenza che gli uffici legislativi dei ministeri erano chiamati ad esaminare a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il frutto dell'intera legge n. 131, dopo ben due proroghe del termine di scadenza ([7]), sono stati tre decreti legislativi in materia di "professioni" (D. Lgs. n. 30 del 2006), di "armonizzazione dei bilanci pubblici" (D. Lgs. n. 170 del 2006) e di "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale" (D. Lgs. n. 171 del 2006).

C'è da aggiungere che di fatto la chiave di scrittura degli schemi di decreto legislativo era rappresentata proprio dal comma 5 dell'art. 1, che la Corte ha dichiarato incostituzionale, in quanto erano rivolti al recupero di competenze, dall'ambito del terzo comma dell'articolo 117, a favore dello Stato, attraverso la (ri)definizione delle materie.

Questo, ovviamente, per certi aspetti, rispondeva all'incongruenza del terzo comma dell'art. 117, ma era palesemente incostituzionale, non tanto per le ragioni per cui il giudice costituzionale lo aveva censurato (violazione delle norme sulla delega legislativa), quanto soprattutto perché non rispondeva alla logica del riparto prevista dalla Costituzione e rappresentava perciò il primo elemento della disarticolazione, nella prassi, delle norme della riforma costituzionale, che comunque si sarebbe realizzata per altra via.

b) Anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha inteso affrontare e risolvere il problema dell'applicazione delle nuove disposizioni costituzionali. In particolare il giudice costituzionale con la sentenza n. 282, sopra citata, con quale inizia il suo sindacato alla luce della legge di revisione del Titolo V, aveva impostato correttamente la logica del sindacato di costituzionalità sul riparto delle competenze. Infatti, osservava che, "nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001", si deve muovere, "non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale".

Tuttavia, di fronte alla povertà di significato dell'enumerazione contenuta nell'art. 117, comma 2, Cost., la Corte finiva con il reagire ai limiti dei parametri costituzionali, interpretati secondo i canoni ermeneutici tradizionali, e si avviava rapidamente lungo la via di una giurisprudenza costituzionale creativa.

Con la sentenza n. 303 del 2003, la quale ha vagliato la legittimità costituzionale della c.d. "legge obiettivo" (n. 433 del 2001), il giudice costituzionale fornisce una lettura del sistema del riparto delle competenze flessibile e aperto alle esigenze di azione soprattutto dello Stato, ma sicuramente in revisione del disposto costituzionale.

La sentenza in discorso diventava peraltro rilevante nella predisposizione dei decreti legislativi di attuazione della delega della legge n. 131, sulle materie di competenza concorrente, particolarmente per quelle per le quali sussisteva un particolare intreccio con la competenza esclusiva, anche se può dirsi che in fondo svincolava l'interprete dalla complessa questione della sovrapposizione di oggetti, fini e attività. Infatti, la problematica dalla quale muoveva il giudice costituzionale era quella di *"appurare se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente"*.

La Corte è apparsa ben consapevole che "il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali" e che "con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali". Tuttavia, il giudice delle leggi ha osservato: "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente (...) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze".

Sulla base di questa affermazione - apodittica dal punto di vista costituzionale, in quanto manca di un riferimento testuale puntuale nella Carta - si è sostenuto, poi, che "anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica".

In particolare, la Corte ha individuato "un elemento di flessibilità" nell'art. 118, primo comma, Cost., "il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida (...) la stessa distribuzione delle competenze legislative".

Il ragionamento articolato dal giudice costituzionale muoveva dalla disposizione che "prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza", per giungere a sostenere che, "quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato" e che questa impostazione "non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto".

La Corte ha chiarito che *"i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata"*. In particolare, quest'ultimo profilo viene specificamente sottolineato, asserendo che "dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa" (*sic!*), come conseguenza della "peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà", secondo "una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie"; e su queste basi si sarebbe fondata, così, "una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza", che avrebbe imposto "di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà".

Da questo punto di vista, secondo il giudice costituzionale, "per giudicare se una legge statale (...) sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata

l'operatività della disciplina" medesima. Infatti, "nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale" ([8]).

Invero, la Corte, una volta sperimentato questo particolare modo di intendere il riparto delle competenze, non si è limitata ad applicarlo solo nei confronti delle materie di competenza concorrente, ma lo ha esteso, a partire dalla sentenza n. 6 del 2004, anche a quelle che rientrano nel regime della c.d. competenza residuale di cui all'art. 117, comma 4, Cost. e per il quale nessuna competenza risulterebbe attribuita allo Stato ([9]). Di conseguenza, l'intero riparto di competenza è risultato coinvolto dal processo della c.d. "chiamata in sussidiarietà".

c) La linea di condotta della giurisprudenza costituzionale ha comportato che l'Amministrazione dello Stato ha potuto riaffermare, con successivi atti normativi, le competenze che costituzionalmente avrebbero dovuto essere considerate devolute alle Regioni. Tutti i decreti legislativi in materia di organizzazione e di funzioni dei diversi ministeri statali (in genere in revisione del decreto legislativo n. 300 del 1999), adottati dopo la riforma costituzionale, di fatto hanno riconfermato tutti i poteri statali, anche in materie di certa competenza regionale, come se la riforma costituzionale non fosse stata introdotta e lo Stato mantenesse ancora la competenza generale. E, a questa conclusione, lo Stato può dirsi che sia stato legittimato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, la quale, istituendo un duplice regime delle competenze ([10]), ha giustificato sostanzialmente che lo Stato, con la chiamata in sussidiarietà, possa sempre occuparsi di qualunque oggetto e, attraverso la definizione della funzione amministrativa, legiferare integralmente gli oggetti della competenza regionale. Sostanzialmente con la chiamata in sussidiarietà la disarticolazione del riparto di competenza del secondo, terzo e quarto comma dell'articolo 117 cost. è completa.

d) Occorre qui sottolineare come l'abbandono del riparto delle competenze previsto dalla legge di revisione del Titolo V, oltre che nell'incongruenza delle materie previste, abbia a proprio fondamento un altro profilo istituzionale, e cioè la mancata attuazione dell'art. 119 Cost., del c.d. federalismo fiscale. Infatti, nonostante gli sforzi compiuti dalla legislazione ordinaria dello Stato precedente alla riforma costituzionale (basti pensare al decreto legislativo n. 56 del 2000) e l'istituzione dell'*Alta Commissione di studio* ([11]), "per indicare al Governo (...) i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione" ([12]), l'attuazione di un potere fiscale autonomo da parte degli enti territoriali nel regionalismo italiano attende le ulteriori riforme e quanto all'*Alta Commissione di studio*, questa si è limitata a presentare al Governo, con notevole ritardo rispetto al termine originariamente previsto dalla legge del 2002 (31 marzo 2003), una relazione e questi, a sua volta, mentre avrebbe dovuto presentare al Parlamento (entro il 30 aprile 2003) una relazione nella quale venisse dato conto degli interventi, anche di carattere legislativo, necessari per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, non ha ancora adempiuto agli obblighi previsti dalla legge ([13]).

È bene precisare che in più occasioni anche il giudice costituzionale ha sostenuto come "*la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni*" e ha altresì sottolineato come "*la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali*" ([14]).

e) Se si considera che uno degli elementi tipici dei moderni Stati decentrati è rappresentato dal circuito di partecipazione degli enti territoriali minori alle decisioni dello Stato centrale, si comprende immediatamente come la riforma su questo punto sia stata alquanto carente.

Nel testo della riforma il principio di leale collaborazione è citato solo una volta (insieme a quello sussidiario), a proposito della legge sulle procedure relative all'esercizio del potere straordinario di sostituzione del Governo "*a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni*" ([15]). Segno evidente che in seno al Parlamento, nonostante la consistente giurisprudenza costituzionale sul tema, nel vigore delle disposizioni costituzionali precedenti, era mancata una comprensione del tema dei raccordi organizzativi e funzionali tra i diversi livelli di Governo.

Del resto, il d.d.l.c. *D'Alema-Amato*, che sarebbe diventata la legge costituzionale n. 3 del 2001, aveva tentato - ragionevolmente - di percorrere una via più ambiziosa. Infatti, esclusa la disposizione sulla costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni, aveva puntato ad una norma sulla partecipazione di Regioni ed enti locali a livello

parlamentare e, di questi ultimi, anche a livello consiliare nelle Regioni, attraverso la previsione di un ulteriore comma dell'art. 123 Cost., il quale avrebbe inserito nel novero degli organi regionali anche "*il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*". Scelte, queste, adeguate non solo alla logica di un ordinamento federale avanzato, dove la partecipazione istituzionale alla legislazione rende meno aspro il confronto sulle competenze, ma soprattutto che avrebbero consentito di accogliere sino in fondo la logica dell'"esercizio unitario delle funzioni amministrative" ([16]).

Tuttavia, rispetto a questa impostazione si manifestò subito la mancata comprensione del Parlamento del tema di una possibile riforma della rappresentanza e del bicameralismo, per cui la legge di revisione del Titolo V, sul punto (all'art. 11), dovette accettare di rinviare ad una futura revisione del Titolo I della Parte seconda della Carta, disponendo però, sia pure di fronte a molteplici incongruenze e incertezze, la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali *alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, con una disciplina dettata dai regolamenti *della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*.

La disposizione ha previsto un meccanismo molto significativo sul piano della partecipazione istituzionale e funzionale alla legislazione, dal momento che disciplina i *progetti di legge* riguardanti *le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione*, e cioè quella parte della legislazione statale che più direttamente incide sulla legislazione regionale e sull'autonomo esercizio, dal punto di vista finanziario, delle funzioni amministrative regionali e locali. Secondo l'art. 11 è previsto l'assunzione nel procedimento legislativo di un parere da parte della *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, *integrata* con i rappresentanti di Regioni ed enti locali. In particolare, poi, regolando l'ipotesi che la Commissione integrata *abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate*, la norma costituzionale impone, qualora *la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge* al parere espresso dalla Commissione, che *l'Assemblea deve deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti*.

Dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, da più parti si invocò l'attuazione dell'art. 11 e le Camere, accogliendo il principio che la disposizione imponeva (e non facoltizzava) di provvedere, istituivano un Comitato, presieduto dal Sen. *Mancino*, per l'elaborazione delle modifiche ai regolamenti parlamentari. Tuttavia, prima l'arroganza (unita ad una certa insipienza) dei "governatori" tesa a piegare il ruolo dei Consigli regionali, pretendendo per loro il compito di nominare i rappresentanti in seno alla Commissione parlamentare e, successivamente, i partiti della maggioranza, che avevano già prefigurato una riforma del Parlamento (con il c.d. "Senato federale"), spinsero per non dare attuazione all'art. 11.

Un tema, perciò, che, dopo i recenti esiti referendari, si pone all'attenzione delle istituzioni dei diversi livelli di governo è quello di dare corso quanto prima alla revisione dei Regolamenti parlamentari, per riprendere l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

A prescindere da questo profilo, occorre notare come la mancata attuazione dell'art. 11 abbia innescato nell'ordinamento una serie di effetti che dal punto di vista istituzionale non hanno permesso un assetto equilibrato e conforme alla Costituzione delle relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali. Era sin troppo evidente, infatti, che, in assenza dell'attivazione del circuito parlamentare (tra poteri legislativi e con riferimento alla funzione legislativa), il raccordo tra i diversi livelli di governo avrebbe utilizzato (alterandola) l'unica sede di confronto esistente nel sistema, e cioè la Conferenza, o, più esattamente, il sistema delle Conferenze (così come risultava normato dal decreto legislativo n. 281 del 1997).

In questa direzione, peraltro, spingevano due fenomeni diversi, ma convergenti - quanto meno storicamente - la necessità di una sede convenzionale della politica, che ritrovava nella Conferenza un luogo meno visibile all'opinione pubblica e, perciò, tale da rendere meno aspro e più efficiente (quanto meno nella legislatura precedente) il confronto tra governo/maggioranza e opposizione, e la giurisprudenza costituzionale, che, dovendosi discostare dal riparto delle competenze legislative previsto nell'art. 117 Cost. e in mancanza di una qualche sede parlamentare di raccordo - come si è già detto - ha ritenuto di individuare nella Conferenza il luogo di compensazione della sottrazione di potere legislativo alle Regioni ([17]).

Ora, a prescindere dal possibile riequilibrio che potrebbe derivare dalla riforma della finanza regionale e locale e dall'attuazione dell'art. 11, anche in termini di efficienza e di risultati amministrativi, deve sottolinearsi come lo stesso sistema delle Conferenze non sia risultato adeguato e stia giungendo, ormai, ad una condizione, quanto meno dal punto di vista dell'organizzazione, paralizzante di collaborazione e a forme di insufficienza, per analisi e ponderazione delle

questioni trattate.

L'utilizzo del sistema delle conferenze, come strumento di raccordo, perciò, dovrebbe essere rivisto quanto prima, disciplinando in modo adeguato anche le esigenze che il giudice costituzionale pone nella sua giurisprudenza, tenendo conto comunque che la Conferenza non può essere posta in alternativa alla partecipazione istituzionale nella rappresentanza e al contributo delle Regioni e degli enti locali alla legislazione statale, in quanto essa non costituisce (per organizzazione e funzionamento) un vero e proprio raccordo di tipo federale, ma rappresenta piuttosto una struttura di tipo funzionale, all'interno dello Stato, al prevalere dei soli interessi di carattere unitario.

2.2. Anche il versante regionale della riforma è risultato di difficile realizzazione. In questo ambito la revisione del Titolo V era cominciata con la legge costituzionale n. 1 del 1999, grazie alla quale le Regioni ordinarie erano state dotate di una diversa autonomia statutaria; innovata sia nel procedimento di adozione dello Statuto, interamente rimesso ad una legge approvata dal Consiglio regionale "a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi" ([18]); e sia nei contenuti, estesi alla determinazione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, con il solo limite dell'armonia con la Costituzione ([19]). A ciò si aggiunga che l'art. 122 Cost. ha previsto anche la possibilità di disciplinare, "con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica", il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali ([20]).

Anche per questi oggetti (autonomia statutaria; forma di governo; legge elettorale) la disciplina di revisione costituzionale si presentava tutt'altro che univoca. Infatti, al di là della discutibile distribuzione delle competenze per la loro disciplina, che prevedeva l'intervento, a fronte delle naturali connessioni, di tre fonti distinte e non integralmente raccordate (Statuto, legge regionale e legge della Repubblica), le disposizioni costituzionali stesse hanno disciplinato la forma di governo e il sistema elettorale, non solo in via transitoria (attraverso l'art. 5 della legge n. 1, cit., che trovava applicazione in occasione delle elezioni regionali dell'aprile 2000), ma anche in modo ordinario, con la previsione, da un lato, che "il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto" e che "il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta" (art. 122, comma 5, Cost.), facendo così assumere alla fonte statutaria quasi un carattere derogatorio; e, dall'altro, introducendo, nel caso del "Presidente della Giunta eletto a suffragio universale diretto", il principio del *simul stabunt, simul cadent* ([21]).

Appare oramai evidente come la *fattura* della legge costituzionale n. 1 del 1999 sia maturata nell'ambiguità di dotare le Regioni di una maggiore autonomia nella loro organizzazione e, al contempo, di realizzare anche per le Regioni quanto la legge n. 81 del 1993 aveva prodotto per Comuni e Province, superando i limiti costituzionali che avevano condizionato la legge (statale) elettorale regionale del 1995. Questa circostanza si poneva alla base dei conflitti che con la c.d. elezione diretta del Presidente della Giunta regionale si sono determinati tra i Presidenti eletti, immediatamente autoproclamatisi "governatori", e i rispettivi Consigli: i primi fautori di una politica personalistica e sottratta al controllo consiliare; i secondi protesi, ma con insufficiente determinazione politica, causata anche dal clima politico nazionale ([22]), a recuperare spazi politici e istituzionali.

In questo contesto il conflitto interno agli organi regionali, per la supremazia locale, ha avuto come punto cruciale l'approvazione dei nuovi Statuti, non a caso avversata o ritenuta addirittura inutile da parte dei Presidenti delle Giunte regionali. In particolare, alcuni Consigli regionali hanno tentato di dare vita ad una forma di governo c.d. del "Presidente indicato" al momento dell'elezione (anziché eletto a suffragio universale e diretto), in questo modo limitando l'ipotesi di scioglimento del Consiglio al solo caso di rottura dell'accordo di maggioranza assentito dagli elettori sulla base dell'indicazione del nome del Presidente ed escludendo così le ipotesi della *rimozione*, dell'*impedimento permanente*, della *morte* o delle *dimissioni volontarie* dello stesso. Questa formula avrebbe consentito anche di mettere in campo alcuni strumenti di controllo dell'azione del Presidente della Giunta e dei suoi Assessori (approvazione del programma in Consiglio; mozione di sfiducia nei confronti dei singoli Assessori; ecc.).

A prescindere dal livello della discussione istituzionale, non particolarmente elevato, e dalla scarsa produttività amministrativa e legislativa delle Regioni, sembra evidente che quella proposta, emersa in alcuni Consigli regionali, rappresentava una ipotesi di mediazione che avrebbe potuto attenuare i conflitti in campo e determinare un consolidamento del sistema politico con il riconoscimento di un ruolo dei nuovi partiti nazionali anche a livello regionale; tenendo conto che la compagine regionale risulta caratterizzata ancora da un metodo elettorale in cui è prevalente il carattere proporzionale con il voto di preferenza, per i consiglieri regionali, e rispetto al quale la contestuale (con un forte collegamento) elezione del Presidente della Giunta, non si palesa prevalente, neppure quando i voti di questo

sembrano superare quelli dei partiti della coalizione ([23]).

Ma anche questa mediazione è fallita grazie all'intervento della Corte costituzionale che ha adottato una lettura *radicale* (come essa stessa afferma) delle disposizioni costituzionali. Con la sentenza n. 2 del 2004, riguardante lo Statuto della Regione Calabria, infatti, il giudice costituzionale ha bocciato il tentativo di dare vita alla forma di governo del "Presidente designato".

La Corte non ha negato che "la Regione dispone di un autonomo potere normativo per la configurazione di un ordinamento interno"; ma, con riferimento all'elezione del Presidente della Regione "a suffragio universale e diretto", dall'esame dei lavori preparatori della legge costituzionale n. 1 del 1999, ha ricavato "con sicurezza la volontà, largamente espressa in sede parlamentare, di imporre tale scelta nella esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali". "A tal fine - prosegue la Corte - la soluzione istituzionale prescelta è stata quella che lo stesso titolo della legge definisce "elezione diretta del Presidente della Giunta regionale", espressione ricorrente nel quinto comma dell'art. 122 della Costituzione e nel terzo comma dell'art. 126 della Costituzione, e poi sostanzialmente sviluppata nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 come soluzione provvisoriamente vigente fino all'adozione dei nuovi statuti regionali e delle conseguenti leggi elettorali regionali".

Così, mettendo in ombra le disposizioni costituzionali che affidano allo Statuto la determinazione della forma di governo, si è palesata "la previsione di una futura 'normale' forma di governo espressa sinteticamente con le parole 'Presidente eletto a suffragio universale e diretto' e caratterizzata dall'attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale)".

Il giudice costituzionale ha ammesso che tale forma di governo, qualificata come "normale", possa essere "legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali", ma tale eventuale e remota scelta avrebbe trovato "un limite del tutto evidente nella volontà del legislatore di revisione costituzionale di prevedere ipotesi di elezione diretta nel solo caso del Presidente della Giunta, al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli, come accennato, anche alcuni decisivi poteri politici".

In questo modo la cultura *antiribaltanista* ha avuto la meglio su quella autonomista, con buona pace dell'art. 5 della Costituzione.

La decisione della Corte, che successivamente si è portata dietro una scia di altre sentenze (sino alla n. 12 del 2006, sullo Statuto della Regione Abruzzo), non è stata presa senza lacerazioni interne alla stessa Consulta, come testimonia la diversità del giudice relatore, rispetto al giudice estensore, ma nell'accreditare la lettura più radicale (e meno costituzionale) il giudice costituzionale ha reso un servizio discutibile anche alla riforma del regionalismo italiano e alla superamento di un sistema politico-istituzionale in transizione.

Allo stato, solo sette Regioni (su quindici) sono dotate di uno statuto adottato secondo la procedura del nuovo art. 123 Cost.; al di là delle disposizioni di principio, per le quali la Corte costituzionale ha affermato che a dette enunciazioni, "anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto" ([24]), esse contengono una disciplina della forma di governo e dell'organizzazione regionale alquanto piatta e povera sul piano istituzionale che torna a gonfiarsi negli istituti di partecipazione che nessuno mai adopererà.

Nell'insieme di deve dare un giudizio non positivo sulla vicenda statutaria regionale, caratterizzata dalla mortificazione del ruolo della democrazia assembleare. La valutazione, poi, diventa certamente negativa per quanto riguarda le leggi elettorali ([25]).

Questa condizione generale delle Regioni si è ripercossa verso lo Stato, in quanto la legislazione regionale non è riuscita a prendere quel vigore che pure il nuovo riparto delle competenze avrebbe richiesto, e verso gli enti locali, dal momento che sono diventati la parte su cui rivalersi, anche perché l'elezione diretta del Presidente della Giunta ha finito

con il rafforzare il ruolo amministrativo della Regione (a discapito di quello legislativo), portandola ad essere un ente di gestione anche delle competenze più minute.

Gli elementi più evidenti di questo secondo profilo sono dati, per un verso, dalla mancata attuazione dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost. (aggiunto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), relativo all'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, che nessuna Regione, anche con lo Statuto promulgato, ha ancora provveduto ad insediare, e, per l'altro, dalle funzioni amministrative trasferite agli enti locali con le leggi regionali, le quali sono rimaste quasi ovunque al livello di attuazione del D.Lgs. n. 112 del 1998, o, addirittura, per le Regioni inadempienti, quelle disciplinate, in via sostitutiva, dal D.Lgs. n. 96 del 1999, senza considerare che la formulazione degli artt. 117 e 118 Cost. avrebbe richiesto, invece, di procedere in modo diverso per realizzare un assente delle funzioni realmente autonomista.

Nel caso del versante regionale della riforma, in definitiva, si è realizzato ancora di più una conservazione del precedente assetto istituzionale, caratterizzato dall'incerto ruolo delle Regioni, che oscilla tra l'ente di articolazione della Repubblica, insieme allo Stato, in un ordinamento dal connotato federale, e il grande ente locale in concorrenza con Comuni e Province nella gestione delle funzioni amministrative.

2.3. La riforma del Titolo V della Costituzione non si è limitata a ridisegnare un nuovo assetto delle competenze legislative, tra Stato e Regioni, ma ha inciso anche e, forse, ancora di più sulla distribuzione delle funzioni amministrative. Sono stati superati alcuni principi storici della legislazione comunale e provinciale, così come si è venuta affermando in Italia a partire dallo Statuto Albertino. In particolare, il nuovo disegno costituzionale ha tratto una forte ispirazione dal principio di prossimità (art. 118, comma 1, Cost.) **([26])** e, perciò, è apparso in grado di introdurre una controtendenza alla progressiva centralizzazione dei compiti pubblici in capo allo Stato, che aveva progressivamente svuotato il ruolo degli enti locali e, successivamente, impedito all'istituto regionale di decollare **([27])**.

Di particolare pregio, in questa prospettiva, sono parse, non solo le disposizioni dell'art. 114, commi 1 e 2, Cost., che davano un ruolo costitutivo della Repubblica anche a Comuni e a Province (oltre che alle Città metropolitane) e che ne garantivano l'autonomia *con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*, ma anche le disposizioni che riconoscevano loro la titolarità di "funzioni proprie", oltre a quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (art. 118, comma 2, Cost.), e la potestà regolamentare *in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite* (art. 117, comma 6, Cost.). Un diverso assetto della finanza pubblica, delineato dall'art. 119 Cost., avrebbe completato e rafforzato il nuovo disegno autonomista.

In realtà, proprio nel caso degli enti locali, al nuovo modello costituzionale, si sono sovrapposte, con maggior vigore, le vecchie impostazioni. Insufficienze culturali, che hanno comportato la mancata identificazione delle categorie delle funzioni locali, soprattutto in relazione al riconoscimento delle "funzioni fondamentali" di cui alla lett. p dell'art. 117, comma 2, Cost., e il lavoro legislativo, preoccupato di affidare ai Comuni e alle Province rilevanti funzioni amministrative, sinora detenute dallo Stato o, tutt'al più dalle Regioni, hanno portato ad inserire nella normativa di attuazione della riforma elementi di controllo e di recupero dei poteri.

La legge n. 131 del 2003 e le vicende successive della sua applicazione, in proposito, offrono lo spunto per più di una riflessione.

Per ciò che attiene al sistema delle fonti locali (statuto e regolamento **([28])**), l'art. 4 ha inserito limiti alle potestà riconosciute dalla Costituzione senza che abbiano alcun fondamento nella stessa. Il secondo comma dell'articolo richiamato, non si è limitato a rinviare ai vincoli che possono derivare per l'autonomia statutaria locale dalla legge di cui all'art. 117, comma 2, lett. p, con riferimento alla *legislazione elettorale*, agli *organi di governo* e alle *funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*, ma ha statuito altresì che lo statuto locale deve essere "in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica". Una espressione, quest'ultima, alquanto generica, la cui portata la stessa dottrina del diritto amministrativo non appare in condizione di definire con esattezza, al di là di quei profili che discendono dalle disposizioni costituzionali.

Inoltre, per quanto riguarda la potestà regolamentare, l'art. 4, comma 4, ha previsto che "la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale", ma *"nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione"*. Anche in questo caso, la disposizione

legislativa ha aggiunto una limitazione (quella dei *requisiti minimi di uniformità*), da imporre con la legge statale o regionale che, oltre a non rappresentare una misura determinabile, appare inserita in un meccanismo inadeguato, in quanto le stesse leggi statali e regionali, cui è rivolto il monito legislativo, potrebbero omettere la previsione del limite, senza che ne risulti inficiata la disposizione legislativa.

Quanto all'identificazione delle funzioni locali, le insufficienze del dibattito scientifico si sono proiettate nelle formulazioni legislative dell'art. 2 della legge n. 131. Infatti, si è oscillato da una definizione di tipo funzionalista (quelle "essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento" (art. 2, comma 1)), ad una di tipo storico normativo ("tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte" (art. 2, comma 4, lett. b)), ad una ancora di tipo naturalista ("in modo da prevedere ... per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente" (art. 2, comma 4, lett. b)) .

In particolare, poi, per ciò che attiene alle funzioni degli enti locali, l'art. 2 della legge n. 131 aveva previsto, a mezzo legge delegata, due tipi di intervento: il primo riguardava l'"individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento" (comma 1); il secondo atteneva "alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (comma 2). In questo secondo ambito, poi, i criteri direttivi della delega specificavano, per un verso, la necessità di "procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, comprese quelle contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali* definito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attraverso la modificazione, l'integrazione, la soppressione e il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, anche al fine di assicurare la coerenza sistematica della normativa, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo (lett. g); e, per l'altro, quella di "indicare espressamente sia le norme implicitamente abrogate per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sia quelle anche implicitamente abrogate da successive disposizioni" (lett. p).

Non è un caso che la formulazione della delega legislativa abbia avuto un carattere minimale che ha finito con il travolgere la stessa questione della definizione delle funzioni fondamentali, in una semplice revisione del TUEL *limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali* ([29]), per cui si sarebbe trattato solo di un adeguamento trascurabile, e non già di procedere ad una riforma profonda dell'ordinamento degli enti locali. Del resto, la legge di delega ha inserito qui un forte elemento di ambiguità, in quanto presuppone comunque la conservazione di un Testo Unico in materia di Enti locali, mentre è ampiamente noto che la parte prevalente della dottrina ritiene che l'ipotesi di una disciplina da "testo unico", per gli Enti locali, non si dia più, e che lo Stato dovrebbe procedere semplicemente con tre corpi normativi di leggi, in materia di organi di governo, di legislazione elettorale e di funzioni fondamentali.

Concretamente, poi, questa parte della legge n. 131, relativa all'attuazione delle disposizioni costituzionali sugli enti locali, non ha svolto un effetto concreto e le norme pregresse sono rimaste intatte: non è stata effettuata l'abrogazione delle disposizioni in contrasto, né l'adeguamento di quelle compatibili. Con la conseguenza che non è transitata una sola funzione amministrativa dallo Stato o dalle Regioni a favore degli enti locali ([30]), per cui anche il complesso meccanismo previsto dall'art. 7 della legge n. 131 è rimasto lettera morta ([31]).

Per il vero, il Ministero degli Interni ha predisposto una bozza di TUEL revisionato, a seguito di un laborioso procedimento, cui hanno preso parte anche studiosi della materia, ma i risultati sono nel segno della conservazione, con qualche tentativo, che suscita consistenti preoccupazioni, per l'introduzione surrettizia di nuove forme di controllo esterno.

Peraltro, questa bozza contiene una disciplina profondamente contraddittoria della Città metropolitana, il nuovo ente creato dalla riforma. Infatti, questo ente territoriale dovrebbe ubbidire alla logica di dare vita ad un unico ente in presenza di consolidate aree metropolitane che vedono dei comuni contermini ad un Comune capoluogo di Provincia ed è evidente che la Città metropolitana dovrebbe comportare un diverso assetto istituzionale di questo e della stessa Provincia. Invero la bozza di decreto accoglierebbe questa filosofia, ma in una disposizione transitoria (l'art. 23-*quater*) accoglie anche l'idea (molto forte politicamente e voluta dai sindaci delle maggiori città italiane) di una "Città metropolitana il cui territorio è corrispondente al territorio del comune capoluogo", dando così il via libera anche alla

possibilità di avere delle "Province *ciambella*" ([32]).

In conclusione, per ciò che concerne gli enti locali l'attuazione e la realizzazione della riforma del Titolo V resta ancora da scrivere, vivendo questi enti una condizione costituzionale di fatto non corrispondente a quella delle disposizioni della Carta costituzionale.

3. Alla difficile condizione in cui si situano Stato, Regioni ed enti locali, rispetto alla revisione del Titolo V della Carta, e alla limitata applicazione e attuazione, anche con la legislazione ordinaria, delle nuove disposizioni costituzionali ha fatto da sponda la c.d. "riforma della riforma". Il testo del ddlc AS-2544/d è stato approvato *in via definitiva dal Senato della Repubblica il 16 novembre 2005*, ma alla prova referendaria del giugno 2006 non ha retto ([33]).

Questo risultato rende qui non necessario un riesame dell'intero progetto di riforma, peraltro già altrove compiuto ([34]); tuttavia, alcune notazioni appaiono necessarie, in quanto la mancata approvazione popolare della "riforma della riforma" non pone rimedio ai limiti mostrati dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nel suo insieme il ddlc AS-2544/d, nonostante sia stato elaborato da una diversa maggioranza, rispetto a quella che aveva approvato la legge costituzionale n. 3 del 2001, promuoveva i principi che avevano ispirato la revisione del Titolo V e si limitava, per questa parte, non senza qualche sbavatura, ad una serie di aggiustamenti o di integrazioni del testo nel 2001.

In particolare, tra gli elementi da considerare con attenzione si pone, in primo luogo, il riassetto del riparto di competenza nell'art. 117 Cost.. In questo ambito, infatti, venivano contemplati nel comma 2, e cioè nella competenza esclusiva dello Stato, una serie di materie che avrebbero riconosciuto a questo un ruolo determinante per l'assetto dell'intero Paese («promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale»; «politica monetaria»; oltre alla «tutela del risparmio» anche quella «del credito»; «organizzazioni comuni di mercato»), in più alcuni settori strategici (ma non tutti) sarebbero stati esplicitamente (e nuovamente) ricondotti alla competenza esclusiva dello Stato («norme generali sulla tutela della salute; sicurezza e qualità alimentari»; «sicurezza del lavoro»; «grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza»; «ordinamento della comunicazione»; «ordinamento delle professioni intellettuali; ordinamento sportivo nazionale» «produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia»).

Nel comma 3, che riguarda la c.d. competenza concorrente, oltre alla soppressione («sicurezza del lavoro»; «tutela della salute») o alla modifica delle materie che sarebbero state trasferite nel comma 2 («reti di trasporto e di navigazione», non più grandi; e «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», non più nazionale), appariva ripetutamente il collegamento all'ambito regionale per definire la parte di materia interessata («ordinamento sportivo regionale»; «comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale; promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche»).

Nel comma 4, infine, la clausola sulla competenza residuale veniva arricchita dalla previsione delle materie della c.d. *devolution*. Questo punto merita una precisazione.

La scelta delle materie da conferire alla competenza di un soggetto rappresenta una decisione di politica costituzionale, ma, nel merito, le materie della *devolution* non erano più quelle della propaganda bossiana e leghista.

L'«assistenza e organizzazione sanitaria» e l'«organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche» sono in atto competenze regionali e la loro previsione a titolo esclusivo non avrebbe determinato certamente maggiori divari territoriali, rispetto a quelli già, per altre ragioni, esistenti. Il timore di una polizia (di sicurezza) regionale, avrebbe potuto dirsi fugato dalla previsione di una «polizia amministrativa regionale e locale», anche questa sicuramente riconosciuta alle Regioni nel vigore del precedente art. 117 Cost. e disciplinata nel DPR n. 616 del 1977 (art. 9). Qualche innovazione avrebbe potuto darsi con la «definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione»; ma, a prescindere che in Italia sinora lo studio delle tradizioni locali nel sistema scolastico è stato particolarmente negletto e che un qualche vantaggio potrebbe derivarne, in termini di riscoperta delle identità e dei luoghi della tradizione, non pare credibile, a fronte della materia esclusiva dello Stato («norme generali sull'istruzione») e della competenza concorrente («istruzione») ([35]), ritenere che la residuale competenza regionale avrebbe potuto determinare la dissoluzione del vincolo unitario del Paese.

A prescindere da queste osservazioni, poi, resta da considerare come l'ipotesi di scrivere in modo espresso nella Costituzione le materie di competenza esclusiva degli Stati membri, in modo da avere un sistema caratterizzato da una doppia enumerazione, rappresenti una tecnica di riparto che può tutelare maggiormente le prerogative statuali, anche di fronte all'operato delle Corti costituzionali che tendono a rafforzare la centralizzazione dei poteri in capo alla Federazione, in quanto non sarebbero (facilmente) consentite quelle operazioni di ritaglio dei poteri dalla competenza anonima e non enumerata degli Stati membri, e a favore delle materie espressamente enumerate in capo alla Federazione.

Al di là delle modifiche che il ddlc n. 2544/d avrebbe previsto sul riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni, appare evidente come questo possa e debba essere ripensato ancora una volta in modo più approfonditamente con riferimento alle dinamiche che l'esperienza concreta ha mostrato, per non lasciarle solo alla cura del giudice costituzionale. Certamente a questi fini potrebbe ricordarsi che il ddlc avrebbe previsto la reintroduzione dell'interesse nazionale, anche se pur sempre come limite di merito e non di legittimità e, per di più in un contesto istituzionale (Senato federale - Presidente della Repubblica) alquanto discutibile. Ma a prescindere da questi aspetti il ripensamento del riparto dei poteri legislativi resta un punto non negativo della proposta di riforma bocciata con il referendum popolare.

Anche alcuni profili relativi alla disciplina delle funzioni amministrative e alla normativa sulle autonomie locali, che appaiono risentire positivamente l'influenza del dibattito sviluppatosi dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, rappresentano un tentativo, a volte incompiuto o lacunoso, di migliorare il testo della precedente riforma; si pensi, ad esempio, alla costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni, che per altri versi è pure criticabile, in quanto ometterebbe di considerare l'importanza, non solo in fatto, che ha ormai assunto la Conferenza unificata **([36])**.

Un sicuro miglioramento si deve vedere nella proposta di revisione dell'art. 120, comma 2, Cost., sul potere sostitutivo dello Stato, la cui formulazione attuale lascia aperti troppi problemi concreti, soprattutto con riferimento all'adozione di atti legislativi di sostituzione **([37])**; un altro, nella diversa formulazione dell'art. 123, comma 5, Cost., sul Consiglio delle autonomie locali, che avrebbe evitato, in ambito regionale, la creazione di più sedi "di consultazione, di concertazione e di raccordo fra le Regioni e gli enti locali"; e un altro ancora, nella modifica dell'art. 126, comma 3, Cost., dove avrebbero trovato accoglimento quei temperamenti sulla forma di governo regionale che gli Statuti di alcune Regioni, senza successo davanti alla Corte costituzionale, avevano tentato di introdurre **([38])**.

Una innovazione necessaria, atta a colmare una lacuna del sistema attuale era quella proposta dall'art. 127-bis Cost., con la quale si intendeva introdurre una tutela delle prerogative costituzionali di Comuni, Province e Città metropolitane **([39])**.

Certamente è a tutti noto, che il ddlc ha avuto critiche notevoli, sia con riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle autonomie locali nella rappresentanza generale della Repubblica (c.d. Senato federale), sia in relazione al procedimento legislativo differenziato, e sia per ciò che attiene alla c.d. federalizzazione degli organi statali. Anche se discutibili le soluzioni proposte, i problemi sottostanti restano ancora aperti.

4. Di fronte allo scenario costituzionale e legislativo ampiamente incerto, in divenire, con più testi elaborati secondo filosofie diverse, nessuno peraltro affermatosi come nucleo duro dell'impianto istituzionale, il punto di partenza è dato, ancora una volta, dal modo in cui si riassetta il sistema politico a seguito della crisi del 1992. Dopo l'introduzione del maggioritario proporzionalizzato, che ha visto il formarsi di coalizioni in grado di vincere le elezioni, ma non di governare, il ritorno al proporzionale con elementi di maggioritario fa presagire uno scenario tutt'altro che rassicurante, sia per la rappresentatività delle forze in campo e sia per la governabilità, soprattutto se si devono assumere delle decisioni che vanno al di là dell'ordinaria amministrazione.

Per quel che concerne l'assetto della forma di Stato va posta una questione di fondo che non riguarda solo il sistema dei partiti, ma direttamente il dibattito culturale del nostro Paese, anche se spetterà ai partiti prendere la decisione istituzionale.

La questione è la seguente: *l'idea federale rappresenta un problema, o è necessaria per affrontare i problemi che si pongono in una democrazia nell'era della globalizzazione?*

È ovvio che la risposta dipenderà anche da quanti vantaggi i partiti politici possono essere in grado di percepire da un

assetto più o meno decentrato dello Stato. È ampiamente noto che i partiti regionalisti dell'Assemblea costituente divennero successivamente contrari all'idea regionale e, in ragione di ciò, ritardarono oltre misura la realizzazione dell'istituto; e, viceversa, vi sono stati partiti antiregionalisti, che maturarono successivamente, in ragione della loro esclusione dal governo centrale, un favore per la realizzazione della Regione.

Chiusa l'Assemblea costituente, peraltro, gli interessi di bottega l'hanno fatta da padrone e, oggi, ogni passaggio, persino il più piccolo, sono il frutto del calcolo del vantaggio più minuto.

La scomposizione in atto delle forze politiche ha bloccato gli apporti sinergici tra i diversi livelli della classe politica e nelle cariche regionali e locali si avverte lo stato di sofferenza della classe politica. Alla crisi verticale della politica, per cui sempre meno i partiti hanno reali meccanismi di raccordo interno, corrisponde anche quella orizzontale, per la quale non è in discussione solo la questione della legittimazione dei due schieramenti, ma anche il legame stesso del partito politico, che risulta suddiviso in gruppi ulteriori, non in grado di amalgamarsi sino in fondo, per cui la possibilità stessa di una "parte" con un'idea totale, in questo momento, non pare potersi realizzare pienamente in Italia.

Siamo davanti ad un progressivo scadimento della catena istituzionale, cui si cerca di fare fronte con veementi contrapposizioni pubbliche e, sulle decisioni di spesa, fuori dagli occhi dell'opinione pubblica, con forme consociative di accordo. Si spiega così, nella gestione del nostro sistema istituzionale, una presenza politica dell'opposizione in ogni decisione della maggioranza, che genera una condizione di non tracciabilità delle decisioni e impedisce effettivamente di effettuare una valutazione della responsabilità davanti agli elettori. L'idea che dietro il principio di leale collaborazione si situi una procedura volta a ricomporre sulla gestione i conflitti ideologici di destra e sinistra, di maggioranza e opposizione che appaiono davanti all'opinione pubblica, pena la non decisione, sembra doversi considerare corrispondente al vero.

5. Eppure, la questione se il federalismo debba porsi al centro della forma di Stato, si da rappresentare quella necessaria "formula politica istituzionalizzata", che consente ad ogni sistema di funzionare e assumere decisioni, appare più che mai ineludibile e qui risiede quel nodo culturale al quale si faceva riferimento all'inizio.

In discussione sta la decisione di fondo tra uno Stato *dominus* di tutti i livelli di governo e di ogni decisione, invocato come risolutore di ogni problema, che assiste e sopporta la responsabilità per tutti, oppure uno Stato sociale sussidiario, fondato, perciò, sul riconoscimento dell'autonomia come fonte di responsabilità.

Ora, se è vero che i processi di integrazione sopranazionale e internazionale determinano l'allontanarsi della sede della decisione politica, per cui il compito dello Stato centrale oggi è, per un verso, di tutela degli interessi nazionali in sede internazionale o europea e, per l'altro, di garante della propria comunità (verso l'esterno, più che verso l'interno), sarà naturale che una parte (preponderante) dei compiti statuali trovi altre sedi, non così impegnate nella rappresentanza esterna, e che i cittadini rivolgano ai livelli di governo più prossimi la domanda di garanzia dei loro diritti fondamentali. In una prospettiva del genere, perciò, il federalismo si pone come il sistema più idoneo per la costruzione di una democrazia di prossimità.

A questa conclusione si può giungere in modo consapevole e attraverso un coerente salto di qualità delle istituzioni, qualora il sistema politico ponga al centro della riforma una organizzazione pubblica fondata sulle autonomie, conferendo ai diversi livelli di governo un peso crescente sul versante della normazione, dell'amministrazione e della finanza pubblica; oppure attraverso una serie continua di insuccessi istituzionali, che determinano lacerazioni anche di tipo territoriale, che discreditano quello che dovrebbe essere il livello di maggiore autorevolezza e che producono realtà politiche locali autoreferenziali e in grado di trattare politicamente pezzi di potere centrale. L'accordo intercorso tra la Lega Nord e gli autonomisti di Raffaele Lombardo, in questo senso, costituisce già un modello più avanzato, in quanto rappresenterebbe un primo nucleo di aggregazioni locali, al di fuori di una prospettiva autenticamente nazionale, ma con la pretesa di volere condizionare non solo governi comunali, provinciali e regionali, bensì pure quello centrale.

Insomma, l'alternativa è tra una situazione politicamente progettata e controllata, che attraverso la legislazione di riforma crea una legittimazione della decisione fondamentale sulla forma di Stato (e allora si tratta di scrivere una Costituzione per dare luogo a un nuovo ordinamento vigente ed efficace), e una situazione di fatto dove, per via di una condizione di discordia nazionale sempre presente, latente o esaspera, non si dà vita a una formula politica istituzionalizzata, ma al raccordo occasionale di frammenti del sistema (e allora non diventa più necessario procedere

con riforme costituzionali o legislative, che tanto resterebbero lettera morta, o addirittura potrebbero essere rovesciate nel loro contrario come è accaduto alla legge costituzionale n. 3 del 2001).

Si ammetta, sia pure come semplice ipotesi di ragione e per vero amore di Patria, che si possa generare un circuito virtuoso tra le forze politiche, di maggioranza e di opposizione. La domanda resta sempre la stessa: che fare ?

Conservare il Titolo V così come è attualmente non sembra avere più molto senso, in quanto le sue statuizioni, sia pure a poco meno di cinque anni, non governano la realtà: il riparto delle competenze legislative viene effettuato su regole diverse da quelle che si ricavano dall'art. 117, commi 2, 3 e 4, Cost., e le funzioni amministrative non sono conferite secondo il modello dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost.; l'art. 119 Cost. è insufficiente dal punto di vista della realizzazione federale e, per di più, allo stato, ancora completamente inattuato. L'art. 11 che avrebbe aperto una prospettiva sulla rappresentanza politica per Regioni ed enti locali, è ancora lettera morta.

Una nuova riforma costituzionale sembrerebbe imporsi di necessità.

Ma con quale procedimento e, soprattutto, con quali contenuti?

6. Il primo lo determinerà la politica, sulla base della capacità di dialogo delle diverse forze politiche e dell'andamento della legislatura, non solo per le pesanti questioni (soprattutto finanziarie) di gestione della cosa pubblica, quanto soprattutto per le questioni costituzionali ([40]). Quanto ai contenuti, si aprirebbe a questo punto un confronto tecnico sulla diverse questioni della teoria e della prassi federale che deve necessariamente essere rinviato ad altra sede. Qui, ora, sembra sufficiente sottolineare alcuni aspetti essenziali del dibattito istituzionale, che possano consolidare il sistema politico nazionale e garantire una ripresa del processo di riforma.

In quest'ottica, sembrano esistere, in primo luogo, due nodi che riguardano **le forme di governo**, dei diversi livelli di governo, su cui è necessario interrogarsi preliminarmente: il primo concerne **l'equilibrio istituzionale** tra la carica monocratica del Sindaco, del Presidente della Provincia, di quello della Regione e del Primo ministro, e la corrispondente rappresentanza politica. Infatti, sussiste la necessità di superare la crisi delle assemblee elettive, sia dal punto di vista organizzativo ([41]), e sia da quello funzionale ([42]).

Il secondo riguarda la **partecipazione istituzionale** alla rappresentanza (politica e territoriale). A tal riguardo, è ragionevole riproporre il tema della seconda Camera parlamentare come Assemblea delle Regioni e delle autonomie locali; così come quello del Consiglio delle autonomie locali nell'organizzazione delle Regioni e quello dell'Assemblea dei Comuni nelle Province (e nelle Città metropolitane). Ipotizzando che tale questione venga risolta correttamente nei sistemi istituzionali dei diversi enti, si tratta di riconoscere ad ogni livello di governo il diritto di partecipare, in forma istituzionalizzata, alle decisioni democratiche che lo riguardano, nell'ambito delle politiche di competenza del livello territoriale più ampio e che vengono prese in questo ([43]).

A ciò si aggiunga, che la più recente esperienza del nostro ordinamento, sommata a quella che vivono, già da tempo, gli altri Stati federali, avrebbe dovuto indurci a non sopravvalutare la scelta del "rovesciamento dell'enumerazione". È ormai acquisizione consolidata, peraltro, che il c.d. riparto per materie appartenga ad un'altra epoca degli ordinamenti federali, dove la ripartizione dei compiti avveniva in modo statico e per oggetti e secondo una logica duale; mentre adesso, per via della necessaria azione sinergica dei diversi livelli, dominano la scena dispositivi cooperativi e meccanismi competitivi nel riparto delle competenze, collegati tra loro dai principi di prossimità e di sussidiarietà, per cui al potere di disciplina degli oggetti si sovrappone spesso una o più competenze funzionali o trasversali, volte alla tutela di fini, scopi e compiti diversi, interferenti e spesso sovrapposti.

Ciò, ovviamente, non autorizza a ritenere che non sia possibile realizzare un chiarimento nell'esercizio delle funzioni e che tutto deve affondare in sedi di mediazione e raccordo che degenerano facilmente, o nella paralisi, oppure in decisioni non efficaci, anziché in vere e proprie forme di esercizio unitario delle funzioni.

Nella **sistemazione delle competenze** occorre sempre, per quanto possibile, definire la responsabilità della decisione: se si tratta di vere materie della legislazione che vengono frammentate (come nel caso dell'Istruzione), allora bisogna che siano ben determinati gli ambiti di ciascun livello; nel caso di competenze funzionali o trasversali, sempre che riguardino interessi di carattere generale, queste dovrebbero essere attribuite in via esclusiva allo Stato, anche quando queste attribuzioni generano interferenze con materie di carattere oggettivo delle Regioni, e senza che siano necessarie o, addirittura, obbligatorie nell'esercizio dei poteri funzionali o trasversali forme di collaborazione con le Regioni ([44]);

se si considera la competenza concorrente, risulterebbe opportuna, non solo la determinazione dell'intervento della legge statale, e cioè la formulazione dei principi fondamentali, ma anche le condizioni rispetto alle quali questo risulta ammissibile.

La sistemazione delle competenze, per essere efficace, richiede, poi, che **le fonti** siano ordinate secondo un criterio di semplificazione e, soprattutto, senza sovrapposizione delle fonti dei diversi livelli. Così dove si prevede che intervenga una fonte per delimitare la sfera di attribuzione di un altro livello non dovrebbero essere ammesse fonti ulteriori del medesimo livello ([45]); mentre dove le materie sono chiaramente attribuite ad un livello, devono potere intervenire sia le fonti primarie e sia le fonti secondarie, senza interferenza degli altri livelli di governo.

Infine, quanto all'ordinamento delle **funzioni amministrative** e alle **fonti normative locali**, in un sistema di autonomia di Comuni e Province, con *propri poteri e funzioni*, riconosciuti costituzionalmente, appare ormai logico che vi sia per questi enti la previsione di una tutela giurisdizionale costituzionale. Onde, peraltro, specificare meglio il ruolo che in questi anni si è voluto attribuire a Comuni e Province (anche con atti legislativi ordinari), non dovrebbe escludersi una riformulazione del primo comma dell'art. 118, comma 1, Cost., che rappresenti bene il ruolo della prossimità e l'ipotesi di allocazione delle funzioni a livelli diversi da quello comunale o provinciale ([46]).

Vi è un profilo che suscita non poche perplessità, ed è quello relativo ai controlli, giacché si affiderebbero a questi e non alla responsabilità istituzionale della classe politica dei diversi livelli di governo la tenuta dell'intero sistema. A tal riguardo, la Corte costituzionale (sentenza n. 43 del 2004) ha già ampiamente giustificato nel vigore delle disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001, forme di potere sostitutivo, diverse da quella contemplata nell'art. 120, comma 2, Cost., sia dello Stato, nei confronti delle Regioni o degli enti locali, e sia delle Regioni, nei confronti degli enti locali. Tuttavia, nella recente legislazione finanziaria si tende a reintrodurre forme di controllo esterno, imponendo di volta in volta obblighi agli enti territoriali ai quali soprassederebbe la Corte dei Conti ([47]). In tal senso, sembra necessario chiarire il ruolo che questo organo prezioso deve avere nel ordinamento federale italiano, e cioè appare necessario che, sulla base di principi costituzionali scritti (e rivisti), la **Corte dei Conti** diventi lo strumento di garanzia dell'equilibrio finanziario della Repubblica in modo chiaro e con procedure tanto efficaci, quanto rispettose dell'autonomia territoriale.

Il richiamo agli aspetti essenziali di un dibattito istituzionale sul federalismo in Italia, potrebbe continuare ancora oltre e, come è facile intuire, si aprono progressivamente problemi di considerevole dimensione. Non resta perciò che rimettere un'ultima avvertenza.

Nei momenti di confusione istituzionale, nasce spontaneo il desiderio dell'unità e la tendenza alla centralizzazione che può facilmente distruggere la sostanza federale di un ordinamento, che si basa, non solo sul *come* si decide (la questione del metodo democratico), ma anche sul *dove* si decide (la questione della molteplicità dei luoghi della decisione). Se si vuole rispettare il carattere federale di un ordinamento, non è possibile sviluppare legislazioni o giurisprudenze che legittimano continuamente lo Stato centrale ad arrogarsi competenze, sino al punto che di fatto vi sia nuovamente un solo legislatore, un solo amministratore e che gli altri enti agiscano solo sulla base di quello che questo decisore principale abbia disposto.

L'unità di un sistema composito è un fatto politico, che tale deve restare, senza tradursi in un ordinamento unitario. Diversamente, si giungerebbe all'esatto opposto rispetto a quello che da sempre la Costituzione ha auspicato, allorché ha riconosciuto e promosso le autonomie locali (art. 5).

In tal senso, restano emblematiche le parole di una autorevole dottrina che all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione del '47, commentando il principio di autonomia e di decentramento nell'articolo 5 della Costituzione, affermava: "*In realtà, con l'affermazione che la Repubblica è, e deve essere, una, la Costituzione non vuole risolto nel senso dell'unità dello stato un problema giuridico, ma un problema politico. Non statuisce cioè che la Repubblica italiana deve essere considerata o ricostruita come una sotto il profilo giuridico-formale, ma, in maniera più concreta, che nella ripartizione politica dei poteri tra il centro e la periferia, nella distribuzione delle competenze tra lo stato, le regioni, le provincie e i comuni e quanti altri enti territoriali o istituzionali si creeranno in Italia, non deve andare perduta quella unità politica dell'Italia che è stata faticosamente raggiunta in un secolo di vita fortunosa; e che il pluralismo giuridico non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica*" ([48])

---

[1] ... promettendo alle Regioni, sia pure a titolo di competenza concorrente ambiti materiali di legislazione come il "commercio con l'estero", le "professioni", la "ricerca scientifica", l'"ordinamento sportivo", la "protezione civile", i "porti" e gli "aeroporti civili" e persino le "grandi reti di trasporto e di navigazione", l'"ordinamento della comunicazione", la "produzione", il "trasporto" e la "distribuzione nazionale dell'energia", giungendo ad ipotizzare anche una forma di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie dell'*ordine pubblico* e dell'*immigrazione* il cui marchio di interesse politico è fin troppo evidente.

[2] Affronto questo tema prescindendo dall'impatto dell'ordinamento europeo, che determina degli effetti sulla struttura interna del nostro federalismo non indifferenti.

[3] Si consideri che la restante parte delle materie dell'art. 117, comma 3, sopra non richiamate, presenta l'ulteriore indubbio difetto di essere dichiaratamente interferente con materie di competenza esclusiva dello Stato: l'*istruzione*, con la lett. *n* (*norme generali sull'istruzione*), la *previdenza complementare e integrativa*, con la lett. *o* (*previdenza sociale*) e la *valorizzazione dei beni culturali e ambientali*, con la lett. *s* (*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*).

[4] Come si vede si tratta di principi che ben poco si attagliano al dettato dell'art. 76 Cost., il quale vuole che la legge di delega detti "principi e criteri direttivi". Infatti, quale che possa essere il significato che si possa attribuire a questa espressione, essa richiede una concreta disciplina normativa in grado di delineare i contenuti e i limiti dell'oggetto delegato e non semplicemente la previsione di alcune "clausole generali", il cui rispetto è determinabile solo a *posteriore*.

Quanto poi al procedimento di adozione dei decreti legislativi delegati questo si presentava assai complesso, caratterizzato dalla doppia lettura da parte della Conferenza e delle Camere ("Gli schemi dei decreti, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata: 'Conferenza Stato-Regioni', sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali").

[5] In particolare, l'art. 1 comma 5 prevedeva che negli stessi decreti legislativi, "sempre a titolo di mera ricognizione", avrebbero dovuto essere "individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione".

[6] Si trattava comunque di una delega legislativa, il cui iter, però, doveva essere sicuramente più agile rispetto a quello dei decreti di ricognizione dei principi fondamentali ("Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Decorso trenta giorni dall'assegnazione, i decreti legislativi possono essere emanati anche in mancanza del parere parlamentare" - art. 3, comma 2).

[7] Il termine di cui all'art. 1, comma 4 (*originariamente fissato all'11 giugno 2004*), è stato prorogato di un anno (all'11 giugno 2005) dall'art. 1, comma 2, della Legge 28 maggio 2004, n. 140, di conversione del D.L. 29 marzo 2004, n. 80; il termine è stato nuovamente prorogato di un ulteriore anno (all'11 giugno 2006) dall'art. 4, comma 1, della Legge 27 dicembre 2004, n. 306, di conversione del D.L. 9 novembre 2004, n. 266.

[8] Nella specie il principio di leale collaborazione e il coinvolgimento delle Regioni delle procedure di realizzazione delle grandi opere di interesse nazionale è stata vista dalla Corte costituzionale nella direttiva, impartita dal legislatore al Governo, "di attribuire al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate, il compito di valutare le proposte dei promotori, di approvare il progetto preliminare e quello definitivo, di vigilare sull'esecuzione dei progetti approvati, adottando i provvedimenti concessori ed autorizzatori necessari, comprensivi della localizzazione dell'opera e, ove

prevista, della VIA istruita dal competente Ministero".

[9] v. ancora di recente la sentenza n. 213 del 2006, nella quale si ribadisce un principio [richiamando la sentenza n. 370 del 2003], assai discutibile per la logica di un riparto di competenza efficiente, secondo il quale, "in via generale, deve essere affermata l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117 Cost., «per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.»".

[10] Da un lato, esiste il sistema costituzionale delle competenze: quello leggibile negli articoli 117 e 118 della Costituzione; dall'altro, esiste un diverso riparto il cui criterio è stato creato dalla stessa Corte.

[11] V. l'art. 3 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria) con la quale, "in funzione dell'attuazione del titolo V della parte seconda della Costituzione e in attesa della legge quadro sul federalismo fiscale: ... b) fermo restando quanto stabilito dall'accordo interistituzionale tra il Governo, le regioni, i comuni, le province e le comunità montane stipulato il 20 giugno 2002, è istituita l'Alta Commissione". Il medesimo articolo prevedeva altresì che "Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, è definita la composizione dell'Alta Commissione, della quale fanno parte anche rappresentanti delle regioni e degli enti locali, designati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono emanate le disposizioni occorrenti per il suo funzionamento ed è stabilita la data di inizio delle sue attività. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al precedente periodo è emanato entro il 31 gennaio 2003".

[12] Per le ulteriori competenze dell'Alta Commissione di studio v. sempre l'art. 3, cit., che così dispone "Per consentire l'applicazione del principio della compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio di comuni, province, città metropolitane e regioni, previsto dall'articolo 119 della Costituzione, l'Alta Commissione di cui al precedente periodo propone anche i parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese che hanno la sede legale e tutta o parte dell'attività produttiva in regioni diverse. In particolare, ai fini dell'applicazione del disposto dell'articolo 37 dello statuto della Regione siciliana, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, l'Alta Commissione propone le modalità mediante le quali, sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, i soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche, che esercitano imprese industriali e commerciali con sede legale fuori dal territorio della Regione siciliana, ma che in essa dispongono di stabilimenti o impianti, assolvono la relativa obbligazione tributaria nei confronti della Regione stessa".

[13] In realtà, per effetto di successive proroghe legislative, la relazione dell'Alta Commissione ([http://www.governo.it/Presidenza/ACoFF/relazione\\_attivita\\_commissione/relazione\\_attivita\\_svolta.html](http://www.governo.it/Presidenza/ACoFF/relazione_attivita_commissione/relazione_attivita_svolta.html)) è stata resa disponibile solo il 30 settembre 2005 e i Governi che si sono succeduti nel tempo non hanno ancora prodotto la loro relazione per il Parlamento.

[14] Corte costituzionale, sentenza n. 370 del 2003.

[15] "... nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali" (art. 120, comma 2, Cost.).

[16] Da questa impostazione della riforma, perciò, è derivata la mancanza di una previsione costituzionale sui raccordi di collaborazione tra Governo ed esecutivi regionali e locali, che risultano affidati sostanzialmente alle leggi e alle prassi.

[17] Questa linea giurisprudenziale della Corte costituzionale (a partire dalla sentenza n. 3003 del 2003) nel recente passato ha esteso a tal punto la sede concertativa tra Stato, Regioni ed enti locali da prevederla anche nel caso di competenze esclusive dello Stato (), con la conseguenza che il principio di leale collaborazione sta diventando un pretesto per dare vita, da un lato, a un sistema legislativo tendenzialmente gerarchico (non più regolato dai canoni della competenza) e imperniato sulla prevalenza della legge statale e, dall'altro, ad un assetto delle funzioni amministrative intrecciate in modo inestricabile, sino al punto da fare nascere l'esigenza nelle stesse amministrazioni pubbliche di

arrivare a forme di semplificazione delle procedure di collaborazione.

[18] L'art. 123 non prevede sulla legge di approvazione dello Statuto un controllo preventivo (al tempo della legge cost. n. 1 del 1999 ancora in vigore, ai sensi dell'art. 127 v.f. Cost.), ma semplicemente che "il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione". Inoltre, a norma dell'art. 123, comma 3, Cost., "lo statuto è sottoposto a *referendum* popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a *referendum* non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi".

[19] Risultava soppresso l'altro limite che concerneva l'autonomia statutaria, e cioè quello dell'armonia "con le leggi della Repubblica".

[20] La legge della Repubblica, oltre a fissare i principi fondamentali per la legislazione elettorale regionale, avrebbe stabilito *"anche la durata degli organi elettivi"*.

[21] V. art. 126, commi 2 e 3, Cost.: "Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima dei tre giorni dalla presentazione". / "L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio".

[22] Non va dimenticato che nel dibattito istituzionale si agitava, in modo abbastanza immaturo, il tema della governabilità. Infatti, al momento della stesura e dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, si era in una fase politica in cui pesava ancora la rottura della coalizione, operata dalla Lega Nord, e che aveva determinato nel 1994 la caduta del governo *Berlusconi*, così come, rispetto alle elezioni del 1996, la caduta del governo Prodi (1998) e la formazione di una compagine di maggioranza diversa da quella uscita dalle urne. Di conseguenza, si era affermata una idea della governabilità, non come coerente coalizione di governo assentita dagli elettori e in grado di realizzare il programma, ma semplicemente come personalizzazione della politica (attraverso l'elezione diretta dei responsabili dell'attività esecutiva) e continuità della coalizione, attraverso la messa in campo di strumenti istituzionali in grado di impedire i c.d. "ribaltoni", pena la sanzione dello scioglimento delle colpevoli rappresentanze elettive.

[23] Bisogna sottolineare come una vera e propria elezione di tipo presidenziale si abbia solo se la competizione dei "governatori" non sia più collegata a quella delle rappresentanze elettive, per cui i candidati alla carica di Presidente della Giunta verrebbero chiamati a costruirsi per intero il loro sostegno; diversamente l'elezione contestuale e collegata offre loro una posizione di rendita determinata dalla ricerca capillare del consenso nel territorio, operata dai candidati consiglieri, ed è rispetto a questa che i Consigli pretenderebbero di avere un ruolo istituzionale reale che le regole dell'art. 122, ult. Comma, e dell'art. 126, comma 2 e 3, Cost. riducono quasi a nulla, soprattutto se si tiene conto anche del condizionamento operato dalle segreterie dei partiti.

[24] Così la Corte costituzionale, sentenza n. 378 del 2004, riprendendo in modo apodittico quanto affermato in una sua precedente sentenza degli anni settanta sugli Statuti ordinari della prima generazione.

[25] Solo alcune Regioni hanno avuto un ruolo amministrativo reale nelle elezioni del 2005, mentre per la quasi totalità si sono applicate la normativa statale pregressa e la gestione del procedimento elettorale è stata effettuata dal Ministero degli Interni e dalle Corti d'Appello e dai Tribunali.

[26] ... che nella legislazione (v. legge n. 59 del 1997) e nella dottrina italiana è considerato un aspetto del principio di sussidiarietà.

[27] Il segno più evidente di questa diversa impostazione è stata, così come per le Regioni, l'abrogazione della disposizione costituzionale che disciplinava i controlli esterni (l'art. 130 Cost.).

[28] Si tenga conto che tanto l'art. 114, comma 2, quanto l'art. 117, comma 6, Cost. non contemplano norme che richiedono disposizioni di attuazione o di integrazione, e neppure di semplice esecuzione, per cui è evidente che qui la

previsione di disposizioni di attuazione è funzionale alla logica di inserire dei limiti costituzionalmente non previsti all'autonomia locale.

[29] Si tenga conto che il parametro di revisione del TUEL è profondamente diverso rispetto al parametro delle funzioni fondamentali e delle revisioni delle norme in materia di Enti locali.

[30] V. Legge n. 131, art. 7, comma 1, "Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. In ogni caso, quando sono impiegate risorse pubbliche, si applica l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni."

[31] V. Legge n. 131, art. 7, comma 2, "Per le finalità di cui al comma 1, e comunque ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse, sulla base degli accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, il Governo, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascuno dei predetti disegni di legge deve essere corredato da idonea relazione tecnica e non deve recare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione."

[32] Si tenga conto che la disposizione appare sicuramente in contrasto con i principi e i criteri direttivi della delega legislativa riportati alla lettera h, dell'art. 2, comma 4 della legge n. 131 ("h) adeguare i procedimenti di istituzione della Città metropolitana al disposto dell'articolo 114 della Costituzione, fermo restando il principio di partecipazione *degli enti e delle popolazioni* interessati") che adopera il privale per definire l'ambito di operatività della Città metropolitana.

[33] Il ddlc n. 2544/d ha avuto una pubblicità negativa nell'opinione pubblica molto forte, sulla base di luoghi comuni che nel nostro sistema sociale hanno mostrato una pronta presa. È stato predicato che la riforma della riforma, voluta dal centro-destra e basata sull'accordo Berlusconi - Bossi, avrebbe determinato una deriva plebiscitaria nella forma di governo e la dissoluzione del vincolo unitario del Paese con la *devolution*. Come bene si comprende si è trattato di operazione d'immagine con la quale si è cercato di ipostatizzare la figura di Berlusconi e la figura di Bossi all'interno della riforma costituzionale; ma, a ben vedere, nel testo proposto non sussisteva alcun pericolo di deriva plebiscitaria o di dissoluzione dell'unità del Paese.

[34] V. in nostro *Il Federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in *Iustitia* 2004.

[35] ... che prevede pur sempre il rispetto dei principi fondamentali, la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato.

[36] V. art. 40, ddlc n. 2544/d, che modifica l'art. 118 Cost., il quale al comma 3 avrebbe disposto "La legge, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, istituisce la Conferenza Stato-Regioni per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese. Per le medesime finalità, può istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114."

[37] V. art. 41, ddlc n. 2544/d, che modifica l'art. 120, comma 2, Cost., per cui la disposizione avrebbe avuto il seguente tenore "Lo Stato può sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite dagli articoli 117 e 118 *nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della*

normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali e nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà".

[38] V. art. 44, ddlc n. 2544/d, che modifica l'art. 126, comma 3, Cost., per cui la disposizione avrebbe avuto il seguente tenore "L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale diretto, nonché la rimozione, [l'impedimento permanente, la morte] o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. Non si fa luogo a dimissioni della Giunta e a scioglimento del Consiglio in caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta. In tale caso, lo statuto regionale disciplina la nomina di un nuovo Presidente, cui si applicano le disposizioni previste per il Presidente sostituito. In ogni caso le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio".

[39] V. art. 46 (*Garanzie per le autonomie locali*), ddlc n. 2544/d, che avrebbe disposto: «Art. 127-bis. - I Comuni, le Province e le Città metropolitane, qualora ritengano che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o della Regione leda le proprie competenze costituzionalmente attribuite, possono promuovere dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale. Una legge costituzionale disciplina le condizioni, le forme e i termini di proponibilità della questione».

[40] Si consideri, non solo l'esperienza pregressa delle leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997; ma anche il dibattito che ha già da tempo investito l'art. 138 Cost. e l'ipotesi di dare vita ad una *Convenzione* per la riforma costituzionale, o addirittura ad una vera e propria *Assemblea costituente*.

[41] V., in proposito, l'auspicata norma sul consigliere / assessore

[42] È vero che le assemblee hanno i poteri normativi, di controllo e di approvazione del bilancio, ma a prescindere che i contenuti degli atti e delle politiche sono predeterminati in genere dagli esecutivi, ormai i consigli (e, in una qualche misura, anche il Parlamento) hanno perduto il potere di sfiduciare l'esecutivo, in quanto la sanzione dello scioglimento anticipato è tale, che pure in presenza di un conflitto paralizzante, questo istituto non viene adoperato. Quanto, infine, all'approvazione del bilancio, a prescindere dalla prassi che in molti enti gli organi monocratici e le loro giunte adoperano di andare oltre i termini ordinari, per piegare eventuali pretese dei consiglieri, il braccio di ferro sul bilancio, è sicuramente di difficile organizzazione, perché implica questioni tecniche complesse, e in genere rende più acuti i conflitti tra organo monocratico e rappresentanza.

[43] Questa rete istituzionale, se organizzata in maniera non ridondante e, soprattutto, non in modo generalizzato, ma funzionale a specifiche e definite decisioni, assicura al federalismo una capacità di rappresentanza e di funzionamento adeguate alla realtà attuale.

[44] Semmai, in questi ambiti, dovrebbe darsi luogo al principio del rispetto delle competenze altrui, salvaguardabili, anche in via giurisdizionale, alla luce di un sindacato di proporzionalità e di ragionevolezza (non dovrebbero essere escluse forme di coordinamento delle competenze legislative, che rappresenterebbero una forma diversa rispetto, all'intesa o all'accordo tra Stato e Regioni).

[45] Ciò, ad esempio, è chiaramente detto per i regolamenti statali, nel caso di competenza concorrente, ma non risulta ben definito per i regolamenti sia statali, che regionali, nel caso di competenze attribuite alle autonomie locali.

[46] La riformulazione dell'art. 118, comma 1, Cost. porrebbe anche la questione di una chiusura coerente della competenza istituzionale dello Stato, dell'art. 117, comma 2, lettera p), in quanto questa voce non dovrebbe essere scritta così come è, con questi tre accampi materiali, ma da essa, proprio per la valorizzazione che dovrebbe esservi in Costituzione delle "funzioni proprie", andrebbe eliminata la previsione delle "funzioni fondamentali", che tanti problemi (non risolti) ha generato. Ovviamente, a questa posizione si oppone che invece bisognerebbe scrivere una competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento degli Enti locali". Ma si tratterebbe di vistoso ritorno al passato.

[47] Basti considerare le leggi finanziarie che prevedono l'aumento dell'organico, l'introduzione del controllo trimestrale, il collegamento funzionale del Collegio dei revisori che si trasforma da organo del Consiglio in organo comune della

Corte dei Conti e del Consiglio, ecc.

[48] C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova 1954, 69.

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali