

*SCUOLA DI FORMAZIONE ALL'IMPEGNO SOCIALE E POLITICO di VERONA*  
*SEMINARIO RESIDENZIALE di SFRUZ*  
25-28 agosto 2005

Silvio Troilo  
Università di Bergamo

**LE RIFORME DELL'ORDINAMENTO:  
DAL NUOVO TITOLO V ALLA DEVOLUTION**

*1. – Premessa: fini dello Stato e organizzazione costituzionale*

Secondo la visione tradizionale, una comunità stanziata su un territorio delimitato, che si senta diversa dalle altre e unita da caratteri “nazionali” (etnico-linguistici, storico-culturali, religiosi, ecc.), si organizza in uno **Stato** che si proclama indipendente dagli altri e sovrano sul proprio territorio. Tale Stato, in Europa, poggia appunto sulla “nazione” (e sui legami che ciascun membro di essa instaura con gli altri membri e con la comunità intera), che ne è il substrato.

Nel corso dei secoli lo Stato (nazionale e non), gradualmente o con cesure e interruzioni, ha informato la propria organizzazione e il proprio funzionamento ai principi della democrazia.

Lo **Stato democratico** contemporaneo dichiara di avere per obiettivo quello di consentire ai membri della comunità di autorealizzarsi (“di perseguire la felicità”, secondo la pregnante affermazione della Dichiarazione di indipendenza americana del 1776; cfr. i primi articoli della Costituzione italiana) e trova nella volontà dei cittadini la fonte della propria legittimità (coerentemente con l'idea che alla base dello Stato vi sia un “contratto sociale”).

Esso, in quanto *comunità sovrana* (che cioè non riconosce alcun'altra autorità al di sopra e al di fuori di se stessa), deve organizzarsi per mantenere l'ordinata e pacifica convivenza dei suoi membri e per perseguire le finalità che si propone. Perciò, da un lato, detta regole di condotta che determinano in quale modo ciascuno dei membri della collettività si debba comportare ogni volta che si trovi in una data situazione concreta (le norme giuridiche) e, dall'altro, crea un apparato organizzativo che agisca in nome e per conto dell'intera comunità (le istituzioni politiche, ovvero le strutture istituite per curare gli affari della comunità, chiamate anche organi).

Secondo la scienza giuridica, ogni Stato deve necessariamente svolgere almeno quattro **funzioni essenziali**:

- la funzione normativa, cioè la produzione delle norme giuridiche (regole di comportamento generali e astratte);
- la funzione esecutiva o amministrativa, cioè la cura degli interessi della collettività mediante decisioni specifiche e concrete, adottate in applicazione di norme o a seguito di scelte discrezionali;
- la funzione giurisdizionale, cioè la risoluzione delle controversie sorte fra due o più soggetti all'interno della comunità, mediante l'applicazione al caso concreto delle norme giuridiche e delle eventuali sanzioni;
- la funzione di indirizzo politico, cioè la decisione di quali specifiche finalità perseguire – nell'ambito dell'obiettivo fondamentale costituito dall'autorealizzazione dei cittadini – e delle priorità da rispettare (finalità che saranno poi concretizzate nell'ambito delle altre funzioni).

Tali compiti possono essere svolti da una sola ovvero da più istituzioni: la scelta è fatta dalla comunità ed è fissata nella **Costituzione**, che consiste nell'insieme delle più importanti regole di organizzazione e di funzionamento dello Stato. Essa dà forma alla “unità politica” della comunità e sottopone a regole i detentori del potere (“giuridicizzazione del potere”); ma è pure un importante fattore di integrazione sociale, che esplicita e alimenta il consenso dell'intera comunità sui principi

della convivenza al proprio interno e consente di risolvere pacificamente i conflitti di convinzioni e di interessi.

Nello Stato democratico, come in quello liberale ottocentesco, le funzioni pubbliche *devono* essere distribuite fra più istituzioni “centrali” (in base al principio della “separazione dei poteri”, teorizzato da Montesquieu), ma *possono* essere in parte assegnate anche ad istituzioni “locali”. La distribuzione del potere all'interno dello Stato non è, comunque, una semplice scelta “tecnica”, ma un modo per delineare il tipo di rapporti che si vogliono realizzare fra i cittadini e i pubblici poteri.

Vi sono due **soluzioni teoriche** “estreme” (gli *Stati accentrati* e gli *Stati federali*) ed una “intermedia” (gli *Stati decentrati*, caratterizzati dalla presenza di enti locali, dotati di *autonomia* e chiamati a svolgere una parte dei compiti amministrativi statali).

L'**autonomia** è la condizione di libertà riconosciuta alle comunità locali, che comporta l'attribuzione agli enti pubblici nei quali esse si organizzano della capacità di curare i propri interessi e di autogestirsi, nel rispetto però dei principi stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi che ne danno attuazione. Essa, infatti, non è un attributo originario, come la **sovranità**, ma trova la sua legittimazione ed i suoi limiti nella Costituzione ed è circoscritta dalle esigenze di unità giuridica ed economica dell'ordinamento (cfr. l'art. 120, 2° comma, della Costituzione italiana).

Si parla, poi, di **decentramento** per indicare o il trasferimento di funzioni e poteri dallo Stato verso gli enti territoriali minori (“decentramento autarchico”) ovvero quel modo di organizzarsi dell'apparato statale, che comporta lo svolgimento dei compiti amministrativi attraverso organi e strutture periferici di tale apparato (“decentramento amministrativo”), dotati però di poteri decisionali (altrimenti si parla di mera “deconcentrazione” degli uffici).

In ogni caso, nello Stato democratico le decisioni relative alla vita della comunità devono essere assunte dai cittadini, o direttamente o più spesso indirettamente, tramite propri rappresentanti, a cui è affidata la guida delle istituzioni, centrali e locali, che devono svolgere le funzioni essenziali dello Stato.

## **2. – La forma di Stato italiana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione**

Il pluralismo istituzionale si configura come una delle manifestazioni del pluralismo sociale, che connota lo Stato democratico contemporaneo. Tale forma di Stato ha infatti rinunciato all'idea, propria dello Stato liberale, che la sfera politica e quella istituzionale dovessero trascendere le divisioni e i conflitti presenti nella società, ed ha accettato di riprodurre, almeno in parte, nelle istituzioni le frammentazioni di quest'ultima.

La valorizzazione del pluralismo, già proclamata nei primi articoli – costituenti altrettanti principi supremi – della nostra Costituzione (in particolare l'art. 2 e l'art. 5), è ora completata dal **nuovo art. 114**, il quale proclama che “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”: l'indicazione ascendente degli enti territoriali vuole evidenziare che i pubblici poteri nascono dalle comunità più vicine ai cittadini e si diffondono poi a quelle superiori. E' insomma la “carta d'identità” del nuovo sistema delle autonomie territoriali, fondato su più livelli di governo aventi tutti pari dignità, pur se dotati di compiti e poteri differenziati.

Tuttavia, anche dopo le riforme costituzionali del 1999 (relativa all'autonomia statutaria ed alla forma di governo regionale) e del 2001 (che ha investito l'intero Titolo V della Parte II della Costituzione e che è stata confermata dal corpo elettorale nel referendum del 7 ottobre 2001), **l'Italia non è divenuta uno Stato federale in senso proprio**. Per di più il cosiddetto “federalismo italiano” non è nato dal basso, ma dall'alto.

Le riforme rappresentano, infatti - più che una riformulazione del patto costituyente (“*covenant*”) tra i cittadini, le comunità territoriali, i gruppi sociali - una delle riforme istituzionali (quasi di “ingegneria istituzionale”), su cui a lungo hanno discusso la classe politica e le istituzioni nazionali italiane.

Infatti, se la riforma fosse nata dal basso, le Regioni si sarebbero accordate fra di loro e con lo Stato centrale, sottoscrivendo una nuova Carta costituzionale (o una nuova seconda parte di essa) e,

per lo meno, avrebbero potuto scegliere quali funzioni ritengono opportuno esercitare e di quali poteri vogliono disporre (dando vita ad un “federalismo asimmetrico”).

Invece, l'iniziativa è venuta dallo Stato (addirittura dal Governo, che peraltro riprese gran parte delle soluzioni elaborate dalla precedente Commissione parlamentare bicamerale “D'Alema”) ed era finalizzata non solo ad una valorizzazione delle autonomie locali, ma anche ad una razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni pubbliche, con una conseguente distribuzione uniforme delle stesse (“federalismo simmetrico”). Né la possibilità delle Regioni di ricevere ulteriori attribuzioni (art. 116 Cost.), né quella di stipulare accordi con altre Regioni potranno – sembra – modificare tale quadro.

D'altra parte, in Italia non è neppure possibile – ha detto la Corte costituzionale nella sentenza n. 496 del 2000 – procedere diversamente, in quanto nel nostro ordinamento la sovranità appartiene al popolo italiano nel suo complesso (e non alle popolazioni delle singole Regioni).

La configurazione decentrata ma non federale dello Stato italiano, poi, è funzionale alle sue caratteristiche basilari (cioè alla “**forma di Stato**”), delineate dall'Assemblea Costituente, che non possono essere (legalmente) modificate, nemmeno utilizzando il procedimento di revisione della Costituzione: l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro (art. 1 Cost.), che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come individuo, sia come membro di comunità intermedie tra il singolo e lo Stato, e richiede, nello stesso tempo, l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2). La Repubblica italiana considera tutti i cittadini uguali davanti alla legge, senza alcuna distinzione (“uguaglianza formale”: art. 3, 1° comma): ciò non significa che deve esserci uguaglianza assoluta tra di loro, ma che i cittadini, trovandosi in situazioni uguali, devono essere trattati in modo analogo. Ma la Repubblica deve anche intervenire a favore dei più deboli per rimuovere gli ostacoli concreti, di natura economica, sociale, culturale, che impediscono di fatto una vera uguaglianza tra i cittadini (“uguaglianza sostanziale”: art. 3, 2° comma). Occorre, cioè, garantire a tutti condizioni di partenza simili, fermo restando che i risultati finali possono essere anche molto diversi, a seconda delle doti e dell'impegno di ciascuno.

Per assicurare a tutti i cittadini, ovunque risiedano ed operino, il godimento dei diritti dell'uomo e l'uguaglianza sostanziale l'Assemblea Costituente ritenne necessaria un'articolazione unitaria, pur se decentrata, delle varie istituzioni a cui sono affidati le funzioni pubbliche ed i poteri necessari per espletarle. Ecco perché la Repubblica è una ed indivisibile, ma riconosce e promuove le autonomie locali (art. 5).

L'esperienza di altri Paesi, come la Germania, ci mostra che tali fondamentali esigenze – per soddisfare le quali, come si è detto, esiste lo Stato democratico – possono essere garantite, non senza differenze tra le singole realtà locali, anche in un ordinamento (giuridicamente) federale, purché basato sul *federalismo cooperativo*: ma la differenza tra questa forma di Stato e quella caratterizzata da un ampio riconoscimento delle autonomie regionali e locali è piuttosto sfumata e dipende più dal concreto assetto politico che da teorici elementi giuridici.

### 3. – *Federalismo, regionalismo, devolution*

Infatti, se sul piano teorico si tende ancora ad individuare, come detto, due tipologie di Stato ben distinte (gli Stati accentrati e gli Stati composti o federali) – oltre alle Confederazioni e a varie soluzioni intermedie (gli Stati unitari decentrati) – tale distinzione, coniata nello Stato liberale ottocentesco, non appare più adeguata allo Stato democratico-sociale contemporaneo.

Infatti, nello *Stato liberale* il federalismo era “dualistico”, cioè vi era una netta ripartizione delle funzioni, dei poteri e delle risorse tra lo Stato centrale e gli Stati membri, ognuno dei quali aveva il suo apparato pubblico (Governo, Parlamento, giudici, uffici amministrativi). Ciò era consentito dal fatto che lo Stato aveva sì per obiettivo il benessere dei cittadini, ma il suo modo di perseguirlo consisteva nel lasciare la massima autonomia ai singoli (la “libertà di mercato”) e riservare ai pubblici poteri soltanto la determinazione delle “regole del gioco” (contenute, nei Paesi continentali europei, nei codici).

Nello *Stato democratico e sociale* del Novecento il federalismo diviene, però, “cooperativo”,

cioè caratterizzato dalla collaborazione degli Stati membri alla realizzazione dei programmi (di massima o dettagliati, a seconda dei vari Paesi) definiti dallo Stato centrale, diretti a garantire a tutti i cittadini, ovunque risiedano, i *diritti sociali* e l'*uguaglianza sostanziale*. A compensazione della perdita di alcune funzioni e/o della limitazione della loro autonomia nell'esercizio dei rimanenti compiti gli Stati membri cooperano maggiormente nella determinazione dei programmi dello Stato centrale, spesso attraverso appositi organi federali in cui sono rappresentati (di solito la seconda Camera del Parlamento federale).

Pertanto di fatto – e, secondo molti Autori, anche sul piano teorico – il federalismo non si distingue più chiaramente dal regionalismo, ma entrambi i fenomeni rappresentano diverse graduazioni del decentramento autarchico (in inglese: *devolution*) dello Stato sociale contemporaneo. La differenza principale è che il primo è stato finora un processo ascendente, promosso dagli Stati membri, il secondo uno discendente, promosso dallo Stato centrale.

#### 4. – Autonomia e differenziazione

Il nuovo art. 114, comma 2°, Cost. proclama che “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”. I successivi articoli attribuiscono espressamente a tali enti l'autonomia organizzativa (statutaria: artt. 114 e 123), normativa (legislativa e regolamentare per le Regioni, soltanto regolamentare per gli altri enti, riguardo però ai soli ambiti delle materie indicate che attengono all'area dei rapporti amministrativi: così, ad esempio, pur se l'industria è argomento di competenza regionale, i rapporti di lavoro nel settore o le regole contrattuali da seguire nella compravendita dei prodotti industriali resteranno regolati dalla legge statale: art. 117), amministrativa (in tutte le materie in cui non sia necessario un esercizio unitario a livello nazionale: art. 118) e finanziaria (di entrata e di spesa: art. 119).

La nuova disciplina costituzionale prende atto che il riconoscimento dell'autonomia presuppone il *superamento* dei criteri di *omogeneità* e di *uniformità* (di derivazione napoleonica), a cui si è a lungo ispirata la pubblica amministrazione italiana, con il conseguente riconoscimento che ciascun ente territoriale – pur appartenendo ad una comune tipologia – possiede una specifica individualità.

Il **principio di differenziazione**, costituzionalizzato nell'art. 118 Cost., si sostanzia nella:

a) differenziazione *dell'organizzazione politica* dell'ente, che è resa possibile dall'attribuzione alle Regioni, alle Province ed ai Comuni della potestà statutaria in materia di organi di governo, sia pure nella cornice tracciata dalla Costituzione (per le Regioni) o dalla legislazione statale di principio (per gli altri enti);

b) differenziazione *organizzativa*, che deriva dall'attribuzione agli enti territoriali della potestà normativa in materia di organizzazione ed ai loro dirigenti amministrativi della competenza a guidare gli uffici, mediante autonomi poteri di organizzazione e di gestione nell'ambito degli atti di indirizzo formulati dagli organi politico-rappresentativi degli enti;

c) differenziazione *funzionale*, da intendersi nel senso che ciascun ente può esercitare le funzioni di cui è titolare sulla base di regole parzialmente differenti: infatti, la distribuzione delle competenze amministrative potrà essere in parte diversa da Regione a Regione (spettando a quest'ultima stabilire le funzioni non fondamentali di Comuni e Province, mentre compete allo Stato determinare quelle fondamentali); inoltre, ciascuna Regione ed ogni ente locale potranno stabilire proprie regole cui attenersi nell'esercizio puntuale delle funzioni loro assegnate;

d) differenziazione *territoriale*, dato che le medesime funzioni potranno essere esercitate in ambiti territoriali parzialmente diversi – determinati dalla Regione o direttamente dagli enti locali interessati – a seconda delle specificità locali;

e) differenziazione *nella fruizione di alcuni diritti* di partecipazione, di informazione e di natura sociale, dal momento che statuti, leggi regionali e regolamenti locali potranno disciplinare in modo parzialmente differente materie che si riflettono, alla fine, sul contenuto della “cittadinanza” (ad es., l'assistenza sociale).

Tale situazione, di per sé, non determina una lesione del principio di *uguaglianza* sancito dall'art.

3 Cost.; sarebbe, tuttavia, costituzionalmente illegittima una differenziazione che si traducesse, per alcune zone o per certi gruppi di cittadini, in una compressione *sostanziale* di uno dei diritti garantiti dalla Costituzione.

Per scongiurare tale eventualità, il nuovo Titolo V ha introdotto due importanti *correttivi*: all'art. 117, 2° co., Cost. ha riservato alla legge statale la competenza a determinare i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”; all'art. 120, 2° co., Cost. ha previsto il potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali, quando lo richiedano l'unità giuridica o quella economica del Paese (in particolare, proprio la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

#### 5. – Il principio di sussidiarietà

Un'altra importante novità apportata dalla riforma del Titolo V è la costituzionalizzazione del **principio di sussidiarietà**.

In realtà, è approdato in Costituzione il *termine* “sussidiarietà”, dato che la *sostanza* del principio era già desumibile dalla Carta costituzionale (in particolare dagli artt. 2 e 5).

L'art. 118 delinea la **sussidiarietà “verticale”**, al primo comma, e quella **“orizzontale”**, all'ultimo comma.

La sussidiarietà verticale rappresenta un criterio “ascendente” di ripartizione delle attribuzioni, basato sulla capacità dei singoli enti, rappresentativi delle comunità territoriali, di adempierle. La sussidiarietà orizzontale indica un analogo criterio, operante, però, tra privati (singolarmente o in gruppi) ed enti pubblici. In linea di principio, quindi, la cura degli interessi pubblici dovrebbe essere affidata, se possibile, agli stessi cittadini; solo se questi non fossero in grado di occuparsene *adeguatamente*, dovrebbe essere attribuita agli enti pubblici, a cominciare da quelli più vicini ai cittadini stessi (i Comuni) e poi, via via, agli altri (prima le Province, poi le Regioni, infine lo Stato e, da ultimo, ai sensi dell'art. 5 del Trattato di Amsterdam e dell'art. I-11 della futura Costituzione, la Comunità europea).

Il principio di sussidiarietà non è dunque un criterio sostanziale, ma procedurale, non stabilendo direttamente quale sia la competenza di ogni soggetto pubblico o privato, ma indicando il ragionamento da seguire per giungere all'assegnazione della stessa.

Tuttavia, non mancano le incertezze: infatti, sembra logico – ma non è detto *apertis verbis* ed è perciò oggetto di dibattito – che essa, anche per come è formulata nell'art. 118 e per la presenza di altri principi costituzionali, imponga di favorire i privati solo a determinate condizioni: innanzitutto se la loro azione si dimostra altrettanto efficace di quella pubblica, poi se non risulta più gravosa di quest'ultima, sotto il profilo finanziario e tecnico-organizzativo, infine se è in grado di rispettare le “regole del gioco” e gli interessi di tutti. Altrimenti dovremmo ammettere che sia stato introdotto in Costituzione il diritto dei privati ad essere aiutati incondizionatamente dai pubblici poteri nello svolgimento di qualunque iniziativa di pubblico interesse cui essi intendano partecipare.

Inoltre, non va dimenticata la profonda differenza che esiste tra i due tipi di sussidiarietà: quella verticale, riguardando i rapporti tra enti pubblici rappresentativi, serve a ripartire sia lo svolgimento delle funzioni pubbliche, con i relativi poteri autoritativi, sia i compiti di erogazione dei servizi pubblici; quella orizzontale, invece, si riferisce al secondo aspetto e solo marginalmente al primo, dato che i privati – salvo i limitati casi di esercenti pubbliche funzioni – non possono esercitare poteri di comando, né utilizzare la forza nei confronti di altri privati.

In definitiva, nella formulazione introdotta in Costituzione è dato individuare la volontà di coinvolgere i cittadini nell'attività amministrativa, nel quadro dei principi di partecipazione, sanciti dalla stessa Costituzione (in particolare all'art. 3, 2° co.) e da recenti leggi ordinarie (in particolare dalla legge quadro sull'assistenza n. 328/2000).

Occorre, peraltro, non confondere la sussidiarietà verticale con un mero decentramento e quella orizzontale con lo spontaneismo sociale. Il nuovo art. 118 Cost. richiede il coordinamento ed il raccordo tra le formazioni sociali ed il livello istituzionale che le deve garantire e favorire; nonché

tra il livello istituzionale minore e quello maggiore. E nel sistema di raccordi non manca la possibilità data all'ente superiore di intervenire sull'autonomia sociale o sull'ente inferiore, quando questi tradiscano il fine di servizio per cui devono operare o quando lo interpretino in senso solo corporativo, a danno di altri. La sussidiarietà, infatti, non è un principio di chiusura dei vari livelli di governo su se stessi, ma è un criterio di apertura progressiva, che non travolge i livelli intermedi ma li apre a quelli successivi.

Inoltre, essa non può ridurre la portata del principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, 2° co., Cost.) o, più in generale, il riconoscimento di una serie di interessi collettivi, per la cui soddisfazione le libertà dei singoli, dei gruppi sociali e delle comunità territoriali possono e devono essere limitate, in forza dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale sanciti dall'art. 2 della Costituzione.

In ogni caso, la nozione di sussidiarietà ricavabile dalla Costituzione dovrà essere utilizzata come parametro, insieme ad altri, per giudicare la legittimità costituzionale dei conferimenti di funzioni, poteri e risorse, che devono essere operati con legge per attuare l'art. 118 Cost. (o che sono già stati effettuati in base alle “leggi Bassanini”). Poiché tale nozione non viene definita, ma richiamata e presupposta, occorre utilizzare il criterio di interpretazione sistematico, collegandosi ai principi fondamentali, e in particolare agli artt. 2 e 5 della Costituzione ed all'art. 5, 2° co., del Trattato sulla Comunità europea (a cui il nostro ordinamento si conforma, ai sensi dell'art. 11 e del nuovo art. 117, 1° co., Cost.).

Anche l'art. 120, 2° co. Cost., prevedendo il potere sostitutivo del Governo centrale di fronte a inadempienze delle Regioni e degli enti locali, richiama il principio di sussidiarietà, per cui il livello superiore interviene quando quello inferiore non è in grado di assolvere alle funzioni che è chiamato a svolgere a servizio dei cittadini.

#### *6. – La distribuzione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*

La ripartizione delle funzioni pubbliche (normativa, amministrativa e di indirizzo politico, ma non giurisdizionale) fra Stato, Regioni ed enti locali avviene oggi nel modo seguente.

La **funzione legislativa** è suddivisa tra Stato e Regioni secondo la materia da disciplinare: il primo ente può legiferare solo nelle materie espressamente indicate (considerate di interesse unitario e nazionale: art. 117, 2° comma, Cost.); altre materie, pure elencate, sono affidate alla legislazione concorrente di Stato e Regioni (al primo spetta la disciplina di principio, alle seconde quella di dettaglio: art. 117, 3° comma, Cost.); in tutte le materie non elencate, la potestà legislativa *generale* è attribuita alle Regioni (art. 117, 4° comma, Cost.).

Alle Regioni, inoltre, sono conferiti **poteri regolamentari**, consistenti nella facoltà di adottare norme giuridiche (subordinate a quelle legislative) finalizzate a precisare o completare quelle dettate dalle leggi. Tali poteri, tuttavia, sono attribuiti anche a Comuni, Province e Città metropolitane riguardo all'organizzazione delle funzioni e dei compiti loro spettanti. In definitiva, la potestà regolamentare è ripartita fra lo Stato (cui spetta nelle materie elencate nell'art. 117, 2° comma, Cost., affidate anche alla sua esclusiva potestà legislativa), le Regioni (cui compete in tutte le altre materie, salvo che per gli aspetti disciplinati da Comuni e Province) e gli enti locali (cui spetta riguardo all'esercizio delle funzioni loro assegnate).

Tuttavia, la potestà legislativa e quella regolamentare concesse alle Regioni sono limitate, fondamentalmente, all'area dei rapporti amministrativi. Infatti, l'avere riservato alla potestà statale la giurisdizione e le norme processuali, l'ordinamento civile e penale e la giustizia amministrativa (art. 117, 2° comma, lett. l) significa che, oggi come ieri, le Regioni continueranno a legiferare soltanto riguardo ai rapporti tra pubblici poteri e soggetti privati, mentre sarà loro precluso disciplinare le relazioni tra due privati o tra due imprese, anche nell'ambito delle materie loro assegnate: così, ad esempio, pur se l'industria è argomento di competenza regionale, i rapporti di lavoro nel settore o le regole contrattuali da seguire nella compravendita dei prodotti industriali resteranno regolati dalla legge statale.

La **funzione amministrativa** è, invece, assegnata in via preferenziale ai Comuni (ma, di fatto, è

suddivisa fra tutti gli enti territoriali) in base al **principio di sussidiarietà**. Esso, come già evidenziato, è un criterio di ripartizione delle funzioni e dei poteri, che non stabilisce direttamente quali siano i compiti di ogni soggetto pubblico o privato, ma indica il ragionamento da seguire per giungere alla loro assegnazione.

Spetta alla legge operare tale assegnazione (o, più esattamente, decidere se sottrarre alcune competenze amministrative ai Comuni ed a quali diversi enti attribuirle): alla legge statale per quanto riguarda le funzioni “fondamentali” degli enti locali (art. 117, 2° co., lett. *p*), alla legge regionale (nel rispetto dello Statuto) per quanto concerne le funzioni non fondamentali svolte nelle materie oggetto di potestà legislativa regionale.

Il conferimento di funzioni amministrative ad enti “superiori” ai Comuni (in primo luogo le Province e le Regioni, ma il discorso vale anche per lo Stato) dovrebbe comunque avere natura derogatoria ed “ascendente”, nel senso che la legge dovrebbe intervenire solo per spostare verso l'alto i compiti “originariamente” spettanti ai Comuni e solo quando vi siano esigenze di esercizio unitario (cioè – come precisa l'art. 5, 1° comma, della legge 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione della riforma, dilatando forse un po' la nozione di unitarietà – per “motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa, ... motivi funzionali od economici, ... esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale”).

Da ciò derivano non poche conseguenze: tra l'altro, l'organizzazione degli uffici amministrativi dovrà essere dettata, per molti aspetti, dagli statuti e dai regolamenti locali, mentre nuovi strumenti di coordinamento, differenti dalla gerarchia e dall'uniformità, dovranno essere approntati per connettere tra di loro le maglie di questa vasta rete di uffici.

Ogni ente assegnatario di funzioni amministrative deve, poi, valorizzare le autonome iniziative dei cittadini, in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale (anche se soltanto a determinate condizioni, come si è detto in precedenza: pari efficacia, pari o minore gravosità sotto il profilo finanziario e tecnico-organizzativo, rispetto degli interessi di tutti).

#### *7. – La distribuzione delle risorse finanziarie*

Quanto all'**autonomia finanziaria**, in riferimento alle Regioni il nuovo art. 119 della Costituzione per gran parte non sembra divergere più di tanto dal precedente, se non per una diversa formulazione letterale. Anche ora vi sono *tributi propri* e *quote di tributi erariali* (adesso chiamate “compartecipazioni al gettito ... riferibile al loro territorio”), per le quali ultime, peraltro, occorre una relazione con il territorio, che prima non era obbligata. Se in precedenza il sistema finanziario regionale operava “nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica” che lo coordinavano con “la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni”, ora esso si svolge (oltre che “in armonia con la Costituzione”) “secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica”, che saranno inevitabilmente stabiliti da leggi statali. Anche adesso l'art. 119 (al 4° comma anziché al 3°) affida allo Stato il compito di assegnare a determinate zone risorse aggiuntive, il cui scopo, in sostanza, non muta per essere descritto in termini più moderni ed aggiornati, più legati alla solidarietà sociale e ai diritti delle persone che alla sola volontà di “valorizzare il Mezzogiorno e le isole”. Né si può dire che il “fondo perequativo” per i territori con minore capacità fiscale per abitante fosse precluso dalla precedente formulazione dell'articolo.

Tuttavia, la nuova formulazione può pure essere letta come *qualitativamente diversa*: innanzitutto l'equiparazione costituzionale, anche riguardo alle risorse, degli enti locali alle Regioni (ora tutti titolari di risorse proprie e di compartecipazioni a tributi erariali) rappresenta una rilevante novità; poi l'accento viene spostato dalla fissazione, da parte dello Stato, delle forme e dei limiti (anche penetranti) dell'autonomia finanziaria regionale all'ampia potestà di tutti gli enti minori di stabilire ed applicare tributi ed altre entrate propri, nel rispetto, oltre che della Costituzione, dei soli (e più generali) principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Inoltre, il *fondo perequativo*, che lo Stato deve istituire, viene ora collegato ad un preciso criterio di assegnazione, quale la (minore) capacità fiscale per abitante, e non può avere vincoli di destinazione.

Sul piano delle differenze rispetto al passato, occorre anche segnalare l'attuale terzo comma dell'art. 119, ove si prevede che le risorse derivanti dai commi precedenti (cioè i tributi propri, le compartecipazioni e quanto derivi dal fondo perequativo) “consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di *finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*”. Prima, invece, si parlava, per le sole Regioni, di copertura delle “spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”.

#### 8. – La “devoluzione”

La riforma del Titolo V non sembra definitiva, poiché il Governo Berlusconi ha proposto ed ottenuto dalle Camere (per ora soltanto in prima lettura) una nuova revisione della Costituzione, che realizzi la “devoluzione” (cioè un più accentuato decentramento in senso federalistico).

Essa dovrebbe modificare le attribuzioni delle Regioni, le competenze (e anche la composizione) del Senato, nonché le modalità di elezione di una parte dei giudici costituzionali, oltre che incidere fortemente sulla forma di governo nazionale (conferendo un ruolo preminente al primo ministro).

Nel complesso l'impostazione del nuovo Titolo V non verrebbe rovesciata, ma ulteriormente – e per molti pericolosamente – accentuata.

Infatti, le Regioni dovrebbero diventare titolari esclusive della *funzione legislativa* (e di quella regolamentare) in materia di: *assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione* (salva comunque l'autonomia delle singole scuole), *definizione della parte di programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione, polizia amministrativa regionale e locale*. Si tratta di ambiti fondamentali in cui si configura l'identità di un popolo e si stimola l'integrazione sociale.

Ma anche in tali materie la potestà legislativa e quella regolamentare concesse alle Regioni saranno limitate all'area dei rapporti amministrativi. Inoltre, le norme generali sulla salute e sull'istruzione diventano o restano di esclusiva competenza statale, al pari della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da erogare ai cittadini (in queste come negli altri settori). Quanto, poi, alla polizia amministrativa locale, è già oggi di competenza esclusiva delle Regioni.

La medesima riforma trasferisce, poi, alla competenza statale alcune materie prima assegnate alla potestà legislativa concorrente (energia, professioni intellettuali, comunicazione, grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione, sicurezza del lavoro, tutela del credito, ecc.). Viene inoltre introdotta la possibilità per il Governo di impugnare una legge regionale, oltre che davanti alla Corte costituzionale per violazione della Costituzione, davanti al Senato per contrasto con l'interesse nazionale.

Né il Senato viene trasformato in una Camera realmente rappresentativa delle Regioni, come negli Stati federali: i senatori sono eletti ancora dai cittadini, sia pure contestualmente all'elezione dei Consigli regionali. La novità maggiore è che a quelli elettivi (252) si aggiungono 42 senatori designati dalle Regioni e Province autonome (uno per ciascuna) e dai Consigli delle Autonomie locali presenti in ogni Regione (uno per ciascuno), ma senza diritto di voto. E spetta al Senato (e non alle Regioni) eleggere una parte dei giudici costituzionali, approvare una parte delle leggi, nonché modificare, insieme con la Camera, la Costituzione (e quindi la distribuzione delle funzioni pubbliche tra centro e periferia).

Più rilevante appare la **modifica della forma di governo**: il primo ministro riceve la sua investitura dai cittadini al momento dell'elezione della Camera dei deputati, per cui non ha più bisogno del voto di fiducia di quest'ultima (ma solo dell'approvazione del programma di governo), e può essere sostituito soltanto per decisione dei deputati della maggioranza, in numero non inferiore alla metà più uno di tutti i membri della Camera, e con indicazione contestuale del nuovo primo ministro. Altrimenti, può essere sfiduciato dalla Camera, a maggioranza assoluta (anche con i voti dell'opposizione), ma al prezzo del necessario scioglimento anticipato di quest'ultima.

Il *Capo dello Stato* perde il potere di decidere quando sia e quando non sia opportuno sciogliere le Camere, giacché lo scioglimento della sola Camera dei deputati diventa possibile e insieme obbligatorio solo in alcuni casi prefissati: oltre alla sfiducia parlamentare, le dimissioni, la morte o



l'impedimento permanente del primo ministro ovvero la richiesta discrezionale di quest'ultimo (salvo che i deputati della maggioranza, in numero non inferiore alla metà più uno di tutti i membri della Camera, indichino entro 20 giorni un nuovo premier).

Il primo ministro diventa il capo dell'esecutivo, poiché nomina e revoca i ministri, ne dirige l'attività e determina la politica generale del Governo. Inoltre può forzare la Camera ad approvare i progetti di legge governativi (ponendo la questione di fiducia o chiedendo su di essi il voto conforme, il cui diniego provocherebbe le dimissioni dell'esecutivo e lo scioglimento anticipato della Camera, o esigendo che il voto avvenga in tempi rapidi e certi).

### 9. – I problemi aperti

Tra gli aspetti teoricamente più chiari sia dell'attuale Titolo V che della proposta di devoluzione c'è il modello prescelto per disegnare i rapporti tra i diversi livelli di governo: **tra separazione ed integrazione**, la scelta sembra, sulla carta, in favore del criterio della separazione.

Tuttavia, alla luce dell'inattuabilità di un federalismo dualistico in una forma di Stato democratico-sociale, la "separazione" deve necessariamente intendersi come premessa per un'ampia serie di modalità di collaborazione, verticale (tra Stato, Regioni ed enti locali) e orizzontale (tra diverse Regioni, tra vari enti territoriali).

Manca, però, nel Titolo V una disciplina dei raccordi tra i diversi livelli di governo, a parte il rinvio alla legge statale della regolamentazione delle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di sicurezza pubblica, immigrazione e tutela dei beni culturali (art. 118, 3° comma, Cost.) e la previsione della possibilità di intese orizzontali fra due o più Regioni (art. 117, 8° comma). Tocca quindi alla legge statale e/o a quella regionale disciplinare i raccordi verticali, nel rispetto del principio di leale collaborazione, sancito ora dall'art. 120, 2° comma, Cost. (cfr., in proposito, l'art. 2, comma 4, lett. d) della legge n. 131 del 2003, di attuazione della riforma costituzionale, che delega tale compito al Governo). Essi sembrano destinati a basarsi sul sistema delle **Conferenze** (Stato-Regioni, Stato-Città e Unificate), che nella prassi rappresentano l'asse portante delle procedure di confronto politico e di codecisione tra centro e periferia, anche se, nei rapporti fra Regioni ed enti locali, un certo ruolo potrebbe essere giocato dal nuovo **Consiglio delle autonomie locali**, che dev'essere previsto e disciplinato da ciascuno statuto regionale "quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali" (art. 123, ult. co., Cost.).

La proposta devolutiva attualmente in discussione costituzionalizza le Conferenze e prevede che si crei un coordinamento tra il Senato, le Regioni e gli enti locali (la cui disciplina specifica è però rinviata alla legge).

Per la Regione, poi, è stato adottato un *modello di ente che governa, ma non amministra*, il che comporta profondi riflessi sull'organizzazione interna (soprattutto della Giunta e degli apparati serventi), ma anche sui rapporti con gli altri enti.

### 10. – Il ruolo della Regione nel contesto globale e le scelte che il suo Statuto dovrà operare

Negli ultimi anni sono apparsi nuovi scenari, in cui deve collocarsi la Regione:

a) la globalizzazione, che mette in crisi lo Stato (in particolare, ma non solo, quello nazionale) e fa sì che i governanti scelti dal popolo di uno Stato non siano più in grado, in molti campi, di assumere decisioni libere dall'influenza di poteri esterni che i cittadini non hanno scelto e spesso non conoscono;

b) la perdita di una parte della supremazia interna da parte dello Stato a favore delle comunità minori (territoriali e non) e – di fatto pur se non di diritto – degli stessi individui (così la pubblica amministrazione da autoritaria tende a divenire consensuale, utilizza campagne informative anziché impositive, ecc.);

c) il mutamento del modo di essere del popolo al cui interno si fa più complesso – o addirittura vacilla – il **senso d'appartenenza** ad esso, visto che:

- anziché un'unica comunità di riferimento "forte" (quella statale-nazionale), ogni persona ne ha più d'una: da un lato Comune, Provincia, Regione, dall'altro Europa e "mondo"; ma in vari casi

anche un'altra comunità statale (doppia cittadinanza), la propria comunità etnica o religiosa, magari quella economica (l'impresa multinazionale) o culturale;

- l'individualismo ed il relativismo concorrono, in parte, a far sì che i cittadini non si considerino più necessariamente legati alle scelte ed alle opinioni della comunità;

- non ci sono più le stabili *identità collettive* di un tempo al suo interno (la classe operaia, la borghesia, i cattolici, ecc.), il che attenua o elimina l'identificazione in un determinato partito politico (spingendo i partiti medesimi a trasformarsi in "partiti pigliatutto" e in macchine elettorali).

Che fare? Vengono proposte e sperimentate varie **soluzioni**, fra cui, in particolare, l'integrazione europea (in modo da aumentare le dimensioni della comunità per riuscire ad affrontare e incidere sui problemi planetari), accompagnata da decentramento e sussidiarietà, per evitare che il divario di identificazione del singolo con la comunità di appartenenza si allarghi troppo.

Il problema, così, è quale ruolo deve avere l'ente regionale nell'Europa di oggi: quello innanzitutto di *rappresentante delle istanze dei cittadini*, per controbilanciare una Unione europea (e forse anche uno Stato nazionale) troppo distante, o quello di efficiente *programmatore ed erogatore dei servizi pubblici* (dalla sanità all'istruzione, dai servizi per le imprese a quelli per le famiglie, ecc.)?

Fino agli anni Ottanta, in tutta l'Europa le Regioni (ed ancor più gli enti locali) sono stati visti dai Governi e dai Parlamenti nazionali, nonché dalle forze politiche e sociali, *più come amministrazioni erogatrici di servizi pubblici*, con competenze definite dallo Stato e non generali: ruolo accettato dagli stessi enti che potevano compensare la tendenza alla perdita di autonomia e di funzioni (non più gestibili a livello locale per la loro crescente complessità) con una maggiore capacità di spesa.

Anche la loro organizzazione interna rifletteva tale concezione, articolandosi in *assessorati* (o dipartimenti) e in commissioni consiliari competenti per le singole materie.

La conseguenza è stata la ricerca dell'uniformità in tutte le Regioni, la dipendenza finanziaria ed organizzativa dal centro e la stessa visione della democrazia locale come scelta sul livello e sulle modalità di fornitura dei servizi pubblici più che sulle istanze dei cittadini.

Ne è derivata la ristrutturazione dei sistemi di amministrazione regionale e locale per renderli più funzionali a questo ruolo. Poi si è fatta strada l'idea che la crisi non dipendesse solo dalla poca razionalità del sistema, ma dall'eccesso di funzioni assegnate ad esso: ecco che in modo più (Gran Bretagna) o meno (Germania) marcato ci si è indirizzati verso la separazione del *core business* dell'elaborazione degli indirizzi dai compiti di attuazione degli stessi, nonché di amministrazione puntuale e di erogazione dei servizi. Il sistema delle autonomie territoriali è divenuto sempre più pluralistico (come numero e tipologia dei soggetti che vi operano) e gestito con criteri sempre più contrattuali, facendo peraltro emergere anche difficoltà di regia, *deficit* democratico, e talora perdita del senso del servizio pubblico.

Così è possibile cogliere alcune *tendenze evolutive comuni*, all'inizio del Duemila, a tutti i principali Paesi dell'Unione europea, compresa l'Italia:

- a) in materia di servizi pubblici, l'orientamento non solo a privatizzare, ma anche a trasferire in periferia la prestazione dei servizi, mantenendo al centro la sola attività di regolazione degli stessi;

- b) in generale, la deregulation (più spesso tradottasi in semplice delegificazione);

- c) una diversa localizzazione delle decisioni, attraverso la distinzione tra le funzioni di indirizzo e quelle di amministrazione puntuale (con l'affidamento di queste ultime ai funzionari, se non ad apparati autonomi o addirittura ai privati);

- d) la negoziiazione fra i diversi livelli di governo e fra questi ed i cittadini, con l'uso di strumenti di tipo contrattuale accanto a quelli di tipo autoritativo.

Ma ora si pone una ulteriore sfida: le Regioni dovranno competere sempre più tra di loro per conservare e migliorare il livello di sviluppo del loro territorio e della loro popolazione.

Infatti, la creazione di un mercato unico e la realizzazione di una moneta unica nell'Unione europea inducono le imprese a ricercare pure le differenze meno marcate non solo tra i diversi Stati membri, ma anche tra le diverse aree all'interno di essi, per poterle sfruttare in termini di vantaggi

competitivi: così l'onere di creare le condizioni favorevoli ad un afflusso di investimenti ricade in misura sempre maggiore sulle Regioni – più che sugli enti locali (in genere troppo piccoli e deboli) – anche perché ad esse sono state recentemente assegnate ulteriori funzioni in materia. Oggi, infatti, spetta a loro, o agli enti locali, pianificare l'utilizzo del territorio in modo da garantire la disponibilità di terreni destinati agli insediamenti produttivi, realizzare molte delle infrastrutture e delle vie di comunicazione, favorire la reperibilità di manodopera qualificata, eventualmente fornire prestiti, garanzie, sovvenzioni o partecipare direttamente al capitale sociale dell'impresa e, più in generale, creare un clima favorevole tra la popolazione ed evitare il sorgere di intralci burocratici.

Per far ciò, esse devono disporre di un'organizzazione interna adeguata, pronta anche a cogliere le occasioni di collaborazione con l'Unione europea, per cogestire i programmi finanziati con i fondi strutturali comunitari.

Nella prospettiva europea, però, lo svolgimento di quelle funzioni assume un significato diverso: non si tratta più solo della gestione di compiti statali in sede locale, ma della costruzione di un vero e proprio microsistema economico-sociale, in grado di competere con analoghi microsistemi.

*Il compito dello **Statuto regionale** diviene, così, cruciale, dovendo delineare – nella misura concessa dalla Costituzione italiana e dalla normativa europea – il ruolo che la Regione dovrà svolgere nel contesto locale, nazionale e globale.*