

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

---

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**SUL NUOVO ASSETTO DEI POTERI REGIONALI E LA  
RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE DOPO LA LEGGE  
15 MARZO 1997, N. 59**

(ESAME DEL DOCUMENTO CONCLUSIVO)

**11.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 10 FEBBRAIO 1998**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

---

XIII LEGISLATURA

---

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI

---

INDAGINE CONOSCITIVA

SUL NUOVO ASSETTO DEI POTERI REGIONALI E LA  
RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE DOPO LA LEGGE  
15 MARZO 1997, N. 59

(ESAME DEL DOCUMENTO CONCLUSIVO)

11.

SEDUTA DI MARTEDÌ 10 FEBBRAIO 1998

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

INDICE

---

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Andreolli Tarcisio .....	184
Pepe Mario, <i>Presidente</i> .....	183	Giovine Umberto .....	185
		Valducci Mario .....	188
<b>Esame del documento conclusivo:</b>		<b>Allegato:</b>	
Pepe Mario, <i>Presidente, Relatore</i> .	183, 188, 190	Proposta di documento conclusivo .....	193



**La seduta comincia alle 13,45.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Esame del documento conclusivo.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul nuovo assetto dei poteri regionali e la ripartizione delle competenze dopo la legge 15 marzo 1997, n. 59, l'esame del documento conclusivo, che sarà pubblicato in allegato ai resoconti della seduta odierna e sul quale riferirò io stesso.

I colleghi hanno certamente avuto modo di svolgere una riflessione al riguardo, in particolare coloro che hanno partecipato alle audizioni di rappresentanti di regioni, province, comuni, comunità montane e camere di commercio, nonché di autorevoli professori esperti nella materia costituzionale. Nel documento si indicano prima sinteticamente, poi in maniera più diffusa, le diverse audizioni svolte e si riportano anche le osservazioni dei parlamentari intervenuti; nella parte finale del documento si chiariscono gli aspetti positivi riscontrati nell'applicazione della nuova normativa e si evidenzia qualche preoccupazione.

Sinteticamente, posso ricordare che la filosofia generale ispiratrice della legge n. 59 del 1997 viene ritenuta condivisibile e che attualmente, come è giusto che sia, i decreti attuativi stanno trasferendo molte competenze e funzioni agli enti territoriali. Ci troviamo in sostanza di fronte ad un processo (per taluni aspetti a volte caotico) di federalismo ammini-

strativo che personalmente considero positivo. Al riguardo si pone tuttavia una preoccupazione relativa al passaggio tra il passato ed il presente, poiché non è facile collegare in maniera flessibile le vecchie e le nuove competenze degli enti locali; si aggiunga ad essa un'altra preoccupazione di coerenza con quanto è stato scritto nel progetto della Commissione bicamerale, soprattutto per la parte che riguarda il tema della sussidiarietà istituzionale ed orizzontale, con particolare riferimento all'accresciuto ruolo di autogoverno cui le comunità locali debbono assolvere divenendo responsabili delle decisioni da assumere sul territorio.

Avverto inoltre il limite di una eccessiva accelerazione nella produzione normativa, per cui talvolta sfugge il disegno generale e non si riescono a raggiungere effettivamente gli obiettivi che si perseguono. Va peraltro tenuto presente che siamo ancora in una fase di attuazione e di modifica della legge n. 142 del 1990, che riordinava i compiti fondamentali delle autonomie locali. Vedo però nella sua attuazione una eccessiva segmentazione, che potrebbe portare ad uno stato di incertezza fra il già normato e quanto vi è ancora da normare, tra quanto si è fatto e quanto si dovrebbe fare. Si dovrà quindi svolgere una approfondita riflessione appena la normativa costituzionale e la legge n. 142 saranno modificate, per riordinare e mettere a fuoco i vari decreti legislativi di attuazione della legge n. 59.

Abbiamo dato un taglio essenzialmente autonomistico, se volete regionalistico-progressivo, al documento, perché sono convinto che passare da un regionalismo

affermatosi nella storia, consolidato nel bene o nel male, ad un federalismo incipiente non è impresa facile. Sono personalmente favorevole ad un movimento graduale ma che vada essenzialmente verso un esito federalista: della materia, comunque, ci occuperemo anche oggi nell'aula della Camera, valutando fra l'altro gli emendamenti proposti al progetto di riforma della II parte della Costituzione.

Sottolineo che abbiamo voluto mettere in evidenza il ruolo delle province, in quanto non condividiamo la posizione di chi si dichiara favorevole ad una rimozione *tout court* delle province. Riteniamo in particolare che, laddove vi è una forte incidenza metropolitana dell'interesse autonomistico, bisogna effettuare una riflessione sul rapporto e sul conflitto da eliminare tra regione, area metropolitana e provincia. In Italia vi sono moltissimi comuni, la maggior parte piccoli (inferiori ai 15 mila abitanti), e non possiamo quindi evitare di prefigurare un ente di raccordo sul piano intercomunale per risolvere alcune problematiche afferenti a servizi fondamentali per le comunità. Vi sono province (come ci è stato specificamente indicato per la regione Marche) che hanno un compito fondamentale, che si può riassumere nello strumento di programmazione provinciale, il cosiddetto PIT, cioè il piano di inquadramento territoriale (o piano territoriale di coordinamento, se vogliamo risalire alla legge urbanistica del 1942).

Questi sono gli argomenti contenuti nella parte conclusiva del documento alla vostra attenzione, colleghi. Su di esso attendo il vostro parere per introdurre le necessarie integrazioni, tenendo conto che è una bozza che va arricchita e chiarita meglio. Una volta approvato dalla Commissione, lo affideremo agli organi di governo della Camera e del Senato per una attenta valutazione anche nel processo di modifica di quella parte della Costituzione che riguarda le autonomie locali e l'incidenza su di esse della legge n. 59.

Sono stato probabilmente disordinato nella mia relazione, ma ho cercato di trasmettervi la tensione sull'argomento; mi attendo ora un vostro contributo che sarà tenuto in considerazione prima di sottoporre il documento alla votazione finale in Commissione.

TARCISIO ANDREOLLI. Il documento da lei proposto, presidente, riflette sostanzialmente l'andamento del dibattito interno e anche il comune sentire di molti enti autonomistici periferici. In esso serpeggia, anche giustamente, il timore che si abbia a ripetere quel che è successo con il decreto legislativo n. 616, cioè belle affermazioni di principio che poi non hanno trovato attuazione nella realtà. Credo, però, che sarebbe sbagliato considerare questo solo come un fenomeno legato ad un centralismo romano irrecuperabile; il centralismo romano c'è stato, c'è, e probabilmente ci sarà ancora, però bisogna rendersi conto che, se non riusciamo a far crescere autonomamente le autonomie periferiche, il centro prevarrà sempre.

L'Italia non è il paese delle rivoluzioni, non si mozzano teste (non si sono mai mozzate); allora è inevitabile che il processo sia più o meno lento a seconda della volontà dei soggetti interessati. La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali rappresenta una grossa spinta, ma non aspettiamoci miracoli, nel senso che gli effetti della Bicamerale a questi fini li vedremo fra molti anni; anche se il processo riformatore avrà gli effetti che la stragrande maggioranza delle forze presenti in Parlamento si aspetta, la sua efficacia è molto spostata nel tempo; quindi, bene hanno fatto il Governo e questa maggioranza a prospettare un nuovo impulso nella direzione del federalismo a Costituzione invariata.

Sappiamo che i vincoli della Costituzione vigente pongono molti limiti e condizionano fortemente questo processo; è altrettanto difficile immaginare che i decreti delegati scaturiti dalla legge n. 59, pur se hanno una maggiore organicità,

possano intervenire efficacemente su materie così disparate. Mi pare allora che l'impegno di noi legislatori sia duplice. Innanzitutto bisogna stimolare il Governo a non avere paura, a spingere fino in fondo l'acceleratore con lo strumento oggi a disposizione, che è la Costituzione vigente. Se pensiamo che essa è del 1947, che l'impianto regionalistico è stato attuato nel 1972 e che c'è stato un lento e faticosissimo *iter* di approssimazione a questo obiettivo (a cuor leggero la Costituzione è stata lasciata inapplicata), ci rendiamo conto che dobbiamo spingere il Governo a non avere paura ed essere precisi nella difesa puntigliosa dell'attuazione di questi principi che tutto sommato mi sembra emergano dai provvedimenti in discussione.

Il nodo centrale sotto il profilo tattico-strategico, a mio avviso, non è tanto il trasferimento di funzioni e competenze, quanto lo smantellamento delle strutture centrali, che costituisce la precondizione. Fino a quando le strutture ministeriali avranno questi poteri e saranno così organizzate, poiché ognuno ha diritto a pensare alla propria esistenza, cercheranno qualche pertugio per sopravvivere. La questione centrale dell'applicazione della legge Bassanini è quindi questa; solo allora ci saranno gli strumenti per attuare effettivamente quello che in alcuni decreti delegati è già previsto. Il nostro compito è di vigilare in questo senso e di sollecitare la periferia a non aver paura.

Abbiamo sentito le province lamentarsi perché si attribuiscono loro competenze ma non si danno soldi. Anche lo Stato non aveva molti soldi da gestire in questi settori; penso per esempio al settore dell'edilizia, che adesso è stata trasferita dallo Stato agli enti locali, per il quale anche lo Stato non aveva nulla. Bisogna assumere comunque la responsabilità di queste funzioni e poi, se si avrà il coraggio politico di tenere alta la voce, si farà anche in modo di trovare la relativa copertura finanziaria.

Tutto sommato, la proposta di documento conclusivo va nella direzione auspicata del federalismo possibile a Costi-

tuzione invariata, con l'auspicio – se non riusciamo ad essere efficaci nell'effettuare i controlli – che questi effetti si manifestino completamente in attesa del balzo successivo rappresentato dalla riforma costituzionale.

UMBERTO GIOVINE. Presidente, fra circa un'ora l'Assemblea della Camera inizierà l'esame dell'articolo 55 della Costituzione nel testo licenziato dalla Commissione bicamerale. La formulazione di tale norma, come certamente saprete, è volta a stabilire che «La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato». Nel suggerire di utilizzare, in luogo della parola «Stato», l'espressione «Repubblica», al fine di procedere quanto meno in linea con la semantica prevalente, osservo come l'applicazione declamata del principio di sussidiarietà, arrivando addirittura ad anteporre la comunità più piccola – i comuni – a quella più grande, appaia una decisione che, nelle intenzioni della Bicamerale, dovrebbe influenzare tutta la normativa conseguente.

Non è chiaro se con la Bicamerale si voglia introdurre il federalismo e, soprattutto, non è chiaro a quale tipo di federalismo si faccia riferimento. Intervendo in Assemblea come primo rappresentante dell'opposizione, ho avuto modo di chiarire come, a mio avviso, il testo licenziato dalla Bicamerale sia non federalista. Vorrei quindi invitare i colleghi, nel momento in cui la Commissione si accinge ad approvare il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, a non tenere conto della discussione attualmente in corso presso le Camere, sia perché sotto il profilo formale non siamo tenuti a farlo sia perché dubito fortemente che il lavoro che si sta sviluppando possa approdare ad alcunché.

Di conseguenza, dovremmo indirizzare la nostra attenzione alla legge n. 59 del 1997, alle sue applicazioni, al quadro critico che ci viene presentato, senza però indulgere a formulazioni quale quella che si richiama al «federalismo possibile a Costituzione invariata». Del resto, a con-

forato di questa posizione sono state sostenute tesi da parte degli illustri docenti da noi auditi: non esiste federalismo possibile in presenza di una Costituzione che non sia federalista. Del resto, anche nell'ipotesi in cui nell'ambito della proposta della Bicamerale la riforma fosse dichiarata federalista, non potremmo comunque sostenere che sia possibile un federalismo soltanto per dichiarazione, cioè per decreto. In sostanza, non può valere il seguente discorso: si dichiara che la Costituzione è federalista e, quindi, essa è tale. Si tratterebbe di una forma di nominalismo estremo, sicuramente non accettabile. Certamente nelle intenzioni di chi ha redatto la Costituzione vigente non vi era alcuna volontà di predisporre una Costituzione federale, tanto è vero che la nostra è, appunto, una Costituzione non federale.

Del resto, anche in base all'affermazione esplicita e non equivoca dello stesso ministro Bassanini, la legge n. 59 non si propone come legge federalista né potrebbe farlo. Tra l'altro Bassanini, in quanto docente di queste materie, non può certo far confusione tra decentramento amministrativo – è di questo che si tratta, infatti – e federalismo.

Per queste ragioni propongo di non tenere in considerazione nel documento conclusivo al nostro esame alcuna prospettiva di ordine federalista, non essendo noi oggi in grado di prevedere in che modo possa evolversi la riforma costituzionale, e, nel contempo, di non considerare federalista, come del resto lo stesso proponente conferma, la legge n. 59 del 1997, che invece, più precisamente, introduce forme di decentramento amministrativo tipiche degli Stati unitari: lo Stato decentra in quanto è accentrato. Il rapporto centro-periferia è tipico degli Stati unitari e centralisti; negli Stati federali non esiste un rapporto analogo, ma vi sono invece garanzie costituzionali che, come si osserva giustamente nella bozza di documento conclusivo, debbono essere incastonate in un atto costituzionale che garantisca, una volta per tutte e senza possibilità di ritorno (ricordo, a tale pro-

posito, l'audizione del professor Barbera), l'introduzione di regole relative a competenze ed a poteri.

Certamente la frammentarietà, la segmentazione nell'applicazione della legge n. 59 pone una serie di problemi; ulteriori problemi derivano dal fatto che, dalla Bicamerale, si è creata una conflittualità tra province e regioni, tra queste ultime e comuni ed all'interno delle regioni, come abbiamo potuto constatare nel corso della recente visita che abbiamo effettuato nelle Marche, tra consigli e giunte regionali, in quanto soggetti portatori di proposte diverse. Ad esempio, non si è tenuto conto del fatto che i consigli regionali stavano lavorando da anni su un progetto a Costituzione invariata; le giunte regionali, d'accordo con l'ANCI (quest'ultima, tra l'altro, contestata da un ingente numero di comuni), hanno quindi proposto emendamenti al testo della Bicamerale. Insomma, ci troviamo di fronte ad una situazione confusa e conflittuale della quale è d'uopo non tener conto perché, altrimenti, rischieremo di non approdare ad alcun risultato.

La legge n. 59 non può risolvere un conflitto fondamentale al quale opportunamente è stato dedicato un richiamo nella bozza di documento conclusivo, laddove si sottolinea che la legge n. 59 «viene a delineare un assetto in cui le regioni sono intese come enti di legislazione e programmazione e solo residualmente come soggetti di amministrazione attiva». Potrei aggiungere – anche richiamando una considerazione svolta in questa sede dal professor Falcon – che, anche nel progetto della Bicamerale, si tratta non di vero e proprio potere legislativo delle regioni ma semplicemente di amministrazione; vi è pertanto un conflitto ancora più evidente. Che fare di fronte a questa situazione?

L'adozione della legge n. 59 si imponeva in attuazione del dettato costituzionale e, anzi, sotto questo profilo è intervenuta con molto ritardo. Come ha giustamente osservato il senatore Andreolli, l'ampiezza, la varietà, l'eterogeneità delle materie trattate rendeva difficile un'orga-

nizzazione tematica o gerarchica della materia. Probabilmente nel momento in cui si vanno a toccare rapporti tra comuni e centro o, comunque, aspetti attinenti al decentramento si creano conflitti per cui, in ogni caso, anche una perfetta organizzazione gerarchica – che noi non auspichiamo – non avrebbe funzionato.

Condivido le critiche contenute nell'ultimo paragrafo della bozza del documento in esame, laddove si fa riferimento ad un complesso procedimento politico federalista del quale la realizzazione dell'attuale progetto di riforma rappresenta semplicemente una fase. In un passaggio precedente, altrettanto giustamente, si sostiene che sarebbe logico stabilire prima il quadro costituzionale e, successivamente, la sua attuazione normativa e non viceversa, come invece stiamo facendo.

Ho già manifestato la mia sfiducia nella Bicamerale: ora, o mandiamo all'aria tutto o dobbiamo comunque sostenere l'opportunità che questo lavoro si concluda. Poiché ritengo che la legge n. 59 non modifichi in senso federalista l'assetto attuale dello Stato, mi sta bene – per così dire – che del problema si parli e che in qualche modo, in tutti i modi possibili, si proceda.

L'attuazione dei diversi decreti legislativi ci pone continuamente di fronte a degli *stop and go* che rendono estremamente difficile la comprensione nonché, da parte nostra, la spiegazione che siamo chiamati a fornire ai sindaci dei diversi colleghi su come effettivamente stiano le cose. Si tratta indubbiamente di un problema reale. Il timore che intendo rappresentare è che a un certo punto si finisca per incartarsi su due o tre elementi di conflitto, nel momento in cui i comuni od altri enti locali manifestino un atteggiamento di opposizione che non si riesce a risolvere. In altre parole, la legge Bassanini rischia di bloccarsi in qualsiasi momento se il Parlamento e questa Commissione non saranno in grado di profondere uno sforzo, probabilmente superiore alle nostre capacità, nel senso di fluidificare le disposizioni contenute in quel provvedimento.

Voglio però dare una connotazione pessimistica a quest'intervento – non posso fare altrimenti – perché, quando verifichiamo cosa sta accadendo nel comparto del commercio, abbiamo un esempio classico di ciò che potrebbe succedere. Vi è una norma, quella del decreto legislativo, riguardante le licenze del commercio presentata dal competente ministro dell'industria alla competente Commissione attività produttive della Camera; su questa norma esprime il proprio parere la Commissione presieduta dall'onorevole Cerulli Irelli, il quale però si dichiara in parte incompetente, in quanto la sua Commissione non può entrare nel merito della materia, che è di pertinenza della Commissione attività produttive. Quindi, l'organo presieduto dall'onorevole Cerulli Irelli predispose una norma per fare in modo che questa torni alla Commissione competente. Peraltro, in questo campo anche noi potremmo dichiararci incompetenti – evidente, come del resto è stato detto, che si crea un circolo vizioso di cui non conosciamo gli esiti.

Come si ricorderà, non fummo entusiasti dei decreti Bassanini, poi divenuti legge, né lo siamo di questa frammentarietà rilevata anche nel documento che ci è stato sottoposto. Mi rimane difficile immaginare cosa accadrebbe se, fallendo – come prevedo che purtroppo accadrà, ma è solo una mia opinione personale – la Commissione bicamerale, dovesse fallire anche per sua incapacità genetica il decentramento previsto dalla legge n. 59; probabilmente è possibile apportare ad essa delle modifiche, tant'è vero che è già stata presentata una legge di attuazione e nulla impedisce che altre ne vengano presentate. Comunque, attraverso un colloquio costruttivo tra maggioranza ed opposizione, ritengo si possano evitare questi ostacoli che, qualora si sovrapponevano l'uno all'altro, potrebbero diventare esiziali per la sorte di questa norma.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola all'onorevole Valducci, vorrei osservare che mi sembra importante l'elemento

colto dal collega Giovine relativamente alla conflittualità tra le Commissioni, quelle bicamerali e quelle di merito, che si sentono private di quella competenza fisiologica e naturale che dovrebbero avere. Al di là del coinvolgimento che possiamo ipotizzare da parte delle Commissioni competenti nel merito del provvedimento, vi è questo *vulnus* istituzionale che va chiarito perché potrà ricadere in modo negativo sull'attuazione sul territorio di un capitolo della legge n. 59; è un elemento che penso sarebbe utile venisse inserito nel documento della Commissione.

MARIO VALDUCCI. Vorrei fare riferimento a quanto ha appena finito di dire il presidente relativamente all'esistenza di un *vulnus*. Quando, in sede di esame della legge finanziaria 1996, attuammo la protesta aventiniana tanto derisa da molte parti politiche, uno dei principali motivi di tale protesta derivava dalla nostra posizione quanto mai critica sugli strumenti della delega. Come noi temevamo, si è andati ben oltre ciò che la legge prevedeva come decentramento amministrativo, alla cui applicazione siamo assolutamente favorevoli, ma si è anche voluti entrare nel merito delle cose, e così si è andati a riformare il settore del commercio, quello della distribuzione del carburante, quello dei trasporti pubblici locali, e così si riformeranno tantissimi altri settori, magari ci ritroveremo anche la riforma del settore creditizio o di quello amministrativo – perché no? – visto che anche per questi ultimi può valere una partenza che può essere vista come decentramento amministrativo, ma che poi si spinge molto oltre. In questo senso, ritengo che si produca una grave lesione del principio di democrazia, visto che non viene posto in essere il coinvolgimento del Parlamento e di tutti i parlamentari in questi importanti cambiamenti strutturali della nostra società.

Così ci troviamo oggi a rincorrere questi provvedimenti assunti dal Governo che hanno una marginalità quanto a decentramento amministrativo ed invece

una centralità di redistribuzione del potere economico di questi settori. Ci troviamo di fronte ad un provvedimento, quello per il comparto del commercio, che lede diritti acquisiti in anni e anni di lavoro, così come in passato altre parti politiche hanno per questo giustamente criticato determinate manovre per le quali a qualcuno, che magari aveva pagato contributi per 30-35 anni, veniva chiesto il sacrificio di prolungare ancora la propria attività lavorativa, mentre oggi ci troviamo di fronte a persone che hanno lavorato 35-40 anni che comunque vengono spogliate di un diritto acquisito e vengono depauperate dal valore di avviamento della propria attività – anche sotto il profilo della liquidazione della stessa – con un colpo inferto dal Governo, che oggi non ha che il dovere morale di ascoltare il parere consultivo che formalmente alcune Commissioni parlamentari gli renderanno.

Questa è la critica principale che muovo alla legge n. 59 che, nata certamente da uno stimolo profondo e sentito da tutti – quello del decentramento amministrativo, visto che a Costituzione invariata non si poteva fare di più –, sta andando oltre le proprie competenze e, di contro, viene frenata per ciò che concerne quella parte che dovrebbe essere propria del cosiddetto Stato centrale, cioè della complessa opera di riorganizzazione dei ministeri, di svuotamento delle competenze di questi ultimi e di decentramento delle stesse; di questo non si parla, così come non si fa cenno a ciò che lede i diritti altrui o magari va ad appesantire di funzioni e compiti le regioni ed i comuni senza che vengano destinate loro ulteriori risorse economiche e di personale. Penso che dobbiamo sottolineare come stimolo questo processo che è in divenire e che, se continuasse in questa forma, creerebbe grandi tensioni sociali che questa legge, credo, forse addirittura nel suo stesso proponente, inizialmente non voleva assolutamente creare.

Nel lavoro di indagine svolto dalla Commissione penso si debbano tener presenti due concetti: in primo luogo,

quello di non delegare funzioni e compiti senza delegare anche le risorse necessarie; in secondo luogo, quello di cercare nei limiti del possibile di dare la stessa priorità a quello che si può definire decentramento centrale rispetto ad un maggior peso tra regioni e comuni, cosa che fino ad oggi non sta avvenendo, anche se non ho ancora potuto consultare i decreti legislativi di riordino dei vari ministeri. Peraltro, sento spesso in giro critiche sul fatto che, se le competenze sull'impatto ambientale o sullo sviluppo edilizio fossero lasciati a regioni e comuni, si avrebbe la distruzione del territorio, perché da parte del personale politico che compone oggi queste istituzioni non vi è la necessaria maturità.

Se partiamo da questi presupposti, penso che non si possa attuare neppure il decentramento amministrativo; e non oso nemmeno parlare di vero federalismo.

Vorrei ora svolgere alcune considerazioni sulla riforma della Costituzione. Sono convinto che debba esistere un ente territoriale intermedio, perché non potrebbe aversi un buon funzionamento della macchina pubblica senza uno snodo amministrativo ed anche politico tra il comune e la regione; dico anche che non si può imporre dall'alto, dallo Stato centrale, un nome ed un cognome, un'etichetta, una consuetudine di agire di quest'ente territoriale intermedio, cioè la provincia così come definita dalla Costituzione del 1948 e dalle successive leggi ordinarie che mai sono state applicate perché non hanno alcun tipo di perentorietà né prevedono alcuna penalizzazione; allora, finché l'ente territoriale intermedio non sarà sentito proprio dalle regioni e dai comuni, esso sarà sempre rigettato e quindi sarà del tutto inutile continuare a scrivere oggi la stessa impostazione del 1948, dato che le province rimarranno — quali purtroppo sono oggi — un'istituzione vuota perché vissuta dalle regioni e dai comuni non tanto come un modo per facilitatore la loro attività in termini di programmazione e di coordinamento amministrativo, quanto come una presenza

dello Stato centrale alla periferia. Quindi, possiamo anche chiamarla ancora provincia in Costituzione, ma nella nuova Carta costituzionale deve essere chiaro che le connotazioni della nuova provincia dovranno essere stabilite da regioni e comuni in termini sia di competenze sia di ambito territoriale. Questo deve essere un fatto determinante. È inutile ricordare che la massima potestà legislativa deve essere attribuita alle regioni mentre la massima potestà amministrativa ai comuni, e che questo snodo intermedio deve essere gestito in base alle necessità delle regioni e dei comuni, e può essere diverso a seconda della territorialità delle regioni e dei comuni.

Questo ente territoriale intermedio può essere definito comunità montana, area metropolitana oppure provincia, non entro nel merito di questo aspetto; ma è importante che sia un ente voluto, creato e coordinato dagli enti principali previsti dalla Costituzione, cioè le regioni e i comuni. Se questo non sarà, penso che continueremo ad avere degli istituti intermedi che risulteranno veramente del tutto inutili.

Un'altra considerazione forse dovrebbe essere fatta sulle grandi aree metropolitane, perché l'inserimento di Roma capitale nella Costituzione — stando almeno alla proposta di riforma — seppur condivisibile per alcuni aspetti, sottintende una legge speciale su questa città che non vedo perché debba essere negata ad altre grandi città, che sono anch'esse capitali magari della finanza e dell'economia piuttosto che le capitali di una tradizione, di una storia e di una cultura, come alcune città del nord e del sud. Se lo scopo ultimo dell'inserimento di Roma capitale nella riforma costituzionale è quello di una legge speciale che deve « ordinamentare » la capitale dello Stato — cosa che condivido — dobbiamo forse prevedere un altro livello, che potrebbe essere quello di una città-regione, che sottintenda la possibilità che vi siano altre grandi aree metropolitane, magari che superano determinati livelli abitativi. Mi riferisco, per esempio, ad aree come quelle di Milano e

Napoli, che per certi aspetti sono simili a quella di Roma capitale. Quindi, bisognerebbe individuare una diversa possibilità affinché leggi speciali non esistano solamente per Roma ma anche per altre città italiane. Se non si troverà la forma per ottenere questo risultato, difficilmente si potrà avere in Costituzione la presenza di Roma capitale con l'appoggio, di grande respiro, dell'intero arco costituzionale delle forze politiche presenti in Parlamento.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di martedì 17 febbraio 1998.

Ricordo che la Commissione è convocata domani, mercoledì 11 febbraio 1998, alle 13.

**La seduta termina alle 14,30.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia l'11 febbraio 1998.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



**PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL NUOVO ASSETTO DEI POTERI REGIONALI E LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE DOPO LA LEGGE 15 MARZO 1997, N. 59**

*Premessa*

L'attuale fase di transizione istituzionale risulta contrassegnata sul tema del regionalismo e delle autonomie da due processi di riforma, la cosiddetta riforma Bassanini, volta ad attuare il più ampio decentramento possibile a costituzione invariata, e la riforma costituzionale, che ha disegnato un modello di rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, nel quale, a grandi linee, è attribuita alle Regioni una competenza legislativa generale e residuale e ai Comuni la generalità delle funzioni amministrative.

L'effettiva portata della riforma costituzionale in corso è però ancora tutta da approfondire in sede politica e parlamentare, mentre il processo di riforma avviato con la L. 59/1997 persegue un obiettivo concreto e raggiungibile, rappresentando il primo tentativo, in risposta alle istanze che vengono ormai da tutto il Paese, di potenziare il decentramento dopo i lavori della Commissione Giannini e i decreti delegati del 1977.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali, che ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 59 del 1997, è chiamata ad esprimere il proprio parere sugli schemi di decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali funzioni amministrative in attuazione degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, ha ritenuto che l'importanza dei temi da affrontare esigesse una riflessione tecnica e politica sulle prospettive del regionalismo aperte dalla riforma. Si è pertanto ritenuto necessario procedere allo svolgimento di una indagine conoscitiva sull'argomento.

*1. La deliberazione dell'indagine conoscitiva.*

Nella seduta del 17 settembre la Commissione ha deliberato il seguente documento di base per lo svolgimento dell'indagine:

« L'esperienza del regionalismo italiano è parsa contrassegnata da una progressiva divaricazione rispetto al modello costituzionale, che ha prodotto, in ultima analisi, un'attenuazione dei connotati tipici dello Stato delle autonomie disegnate dalla Carta fondamentale del 48. Per un verso, infatti, l'affermarsi del principio di leale cooperazione tra il livello statale e quello regionale ha finito per far premio sul modello costituzionale imperniato sul principio di separazione delle competenze (articoli 117 e 118 della Costituzione). Per altro verso, al dispiegarsi del processo di trasferimento delle funzioni amministrative secondo diverse velocità – dapprima in forma del tutto frenata (decreti delegati del 72), successivamente, invece, in

forma più estesa ed organica (decreto del Presidente della Repubblica n. 616/77) – si è accompagnato un concreto riaccentramento di fatto delle medesime funzioni giustificato, di volta in volta, secondo diversi canoni interpretativi dell'«interesse nazionale», elaborati dalla giurisprudenza costituzionale.

Infine, la condizione di una non apprezzabile autonomia finanziaria della regioni ha ancor più ridotto la effettiva capacità di decisione politica dell'Ente autonomo territoriale concorrendo a favorire, tra l'altro, un deficit di responsabilità degli amministratori locali. Quanto sopra rilevato ha concorso nel complesso a indebolire il livello regionale di governo frustrando le aspettative insite nel disposto costituzionale.

L'odierna riattualizzazione del dibattito sul regionalismo nella prospettiva di un rilancio dello Stato delle autonomie muove, allora, da una molteplicità di fattori che sollecitano in definitiva una più generale valorizzazione del livello di governo regionale. A cominciare da una configurazione del processo di integrazione europeo nel quale appare necessario marcare una partecipazione delle Regioni alle decisioni di livello sovranazionale; per finire, da ultimo, alla pressante istanza di una maggiore autonomia – soprattutto finanziaria – che dalle stesse comunità territoriali si indirizza al potere centrale, con l'auspicio, in ultima analisi, della realizzazione di un ordinamento anche di tipo federale.

Tale dibattito ha già prodotto apprezzabili esiti normativi «a Costituzione invariata»; la legge n. 59/97 – seguita dalla legge n. 127/97 (recante «Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo») – anticipa, in qualche modo, i possibili esiti riformatori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, dilatando significativamente l'autonomia amministrativa regionale e, nel contempo, rinvenendo nel principio di sussidiarietà la formula organizzatoria di articolazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo. Spetterà al Governo di tradurre ad esito – nei previsti decreti delegati – le scelte legislative innanzi delineate.

Naturalmente, l'impegno a realizzare un più vasto decentramento autonomistico e a rendere immediatamente operativi nel nostro ordinamento principi e regole organizzative – come quello della sussidiarietà – da tempo vigenti in altre esperienze ordinamentali (come quella tedesca) deve, in ultima analisi, coordinarsi con lo sforzo ben più impegnativo nel quale si produce la suddetta Commissione Bicamerale di ridisegnare coerentemente le profilature del modello di Stato regionale attraverso la modificazione del titolo V della Costituzione.

La consapevolezza, infatti, della necessità di rivedere la disciplina costituzionale vigente – rivelatasi oramai insufficiente a contenere le evoluzioni del modello preposto e, soprattutto, ad arginare le disfunzioni in senso centralistico registratesi nel tempo – impone di riguardare la legge n. 59/97 come un chiaro sintomo dell'impegno politico a procedere senza indugio sulla via di un rilancio dello Stato delle autonomie coinvolgendo il livello massimo di regolamentazione normativa.

Seguendo questa impostazione generalmente condivisa, resta impegno politico prioritario identificare con nettezza l'assetto istituzionale da realizzare (federalismo, regionalismo, più o meno spinto) prima di procedere alla strutturazione normativa di esso. La scelta delle singole soluzioni da adottare, sul piano organizzativo, resta infatti del tutto servente e complementare alla scelta di fondo relativa al « tipo » di Stato delle autonomie; in ogni caso, sembra non potersi più prescindere, al riguardo, dalla compiuta affermazione che la legge Bassanini (n. 59/97) ha concorso alla realizzazione del canone della sussidiarietà sia come valore intrinseco ad un ordinamento democratico fondato sulla valorizzazione delle autonomie territoriali (articolo 5 Cost.), sia, ancora, come regola organizzatoria dei rapporti tra le molteplici istituzioni territoriali preposte alla cura degli interessi delle comunità sociali.

L'indagine conoscitiva trova ragione, in primo luogo, nella opportunità di raccogliere le autorevolissime considerazioni di eminenti studiosi del diritto costituzionale sugli effetti che la legge n. 59/97 appare in grado di spiegare per la conformazione del modello di Stato regionale « a Costituzione invariata ». In tale ordine di idee, sembra utile acquisire – in prospettiva, tra l'altro, dell'esame che questa Commissione sarà chiamata a svolgere sugli schemi dei Decreti Legislativi delegati di attuazione della citata legge n. 59/97 – ogni valutazione che, nel corso di tale indagine potrà emergere, su eventuali accorgimenti normativi che possano sostenere l'effettività dell'affermato principio di sussidiarietà, favorendo, in particolare, la possibilità di un corretto impiego dello stesso all'interno di un contesto ordinamentale fondato per lo più sulla separazione delle sfere di competenza.

Resta, poi, da porre l'attenzione al problema della semplificazione degli apparati amministrativi, statali e regionali, conseguente, rispettivamente, all'ulteriore trasferimento di funzioni dal centro e alla migliore articolazione delle competenze tra Regioni e Governi locali nella prospettiva di riservare alle prime eminentemente funzioni di governo e di programmazione.

Infine, dai soggetti auditi ci si attende una più generale considerazione circa la capacità del nuovo assetto organizzativo, come espresso dai principi della legge n. 59/97, di favorire nell'immediato un effettivo rilancio del livello regionale rimediando alle disfunzioni nel tempo prodotesi sul piano della reale funzionalità della Regione come Ente di governo.

Così che sarà utile raccogliere, da questa indagine, una traccia sugli auspicabili sviluppi che il percorso riformatore dovrà seguire per approdare alla descrizione di un modello coerente con le aspettative di un maggiore autogoverno delle comunità intermedie ».

## *2. Lo svolgimento dell'indagine.*

La Commissione ha, quindi, dedicato dieci sedute all'audizione di soggetti istituzionali e di esperti della materia.

Le audizioni si sono così articolate:

23 settembre 1997: ANCI (*Associazione nazionale comuni italiani*);

30 settembre 1997: UPI (*Unione delle province d'Italia*);

21 ottobre 1997: UNIONCAMERE E UNCEM (*Unione nazionale comuni comunità enti montani*);

26 novembre 1997: prof. Rossano (*Università « La Sapienza » – istituzioni diritto pubblico*);

2 dicembre 1997: prof. Corso (*Università Palermo – diritto amministrativo*) e prof. Ortino (*Università Firenze – diritto pubblico dell'economia*);

3 dicembre 1997: prof. Scudiero (*Università Napoli – diritto costituzionale*);

11 dicembre 1997: Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome;

13 gennaio 1997: prof. Falcon (*Università di Trento – diritto amministrativo*);

21 gennaio 1998: prof. Barbera (*Università Bologna – diritto costituzionale*).

### *2.1 Le audizioni dei soggetti istituzionali.*

Il giudizio espresso sulla legge n. 59/97 – e sulla legge n. 127/97 – da parte delle associazioni delle autonomie locali è sostanzialmente unitario (v. documento elaborato d'intesa tra ANCI, UPI e UNCEM) e fortemente positivo; le eventuali preoccupazioni sono rivolte ai profili di attuazione della legge, chiedendosi coerenza con i principi enunciati, omogeneità (se non unicità) della legislazione delegata, coinvolgimento delle autonomie nel caso di esercizio da parte dello Stato dei poteri surrogatori, effettività e contestualità nel trasferimento delle risorse (finanziarie ed umane).

In questo senso è la posizione dell'*Associazione nazionale comuni italiani* (ANCI), che nell'audizione del 23 settembre 1997 ha rimarcato la straordinaria valenza del principio di sussidiarietà nella riforma amministrativa e costituzionale dello Stato per la costruzione di una vera e propria Repubblica delle autonomie.

In primo luogo, il principio di sussidiarietà segna una netta linea di distinzione tra i compiti di programmazione e di coordinamento, da affidare alle Regioni, e i compiti di gestione, rimessi agli enti locali. Questo aspetto rappresenta un momento di indispensabile chiarimento con le regioni, che esige l'abbandono di atteggiamenti di corporativismo istituzionale e grande senso di responsabilità anche alla luce dell'esperienza negativa della mancata attuazione dell'articolo 3 della legge n. 142 del 1990.

Più specificamente il principio di sussidiarietà introduce una sorta di presunzione di competenza dell'ente comune, sentito dai cittadini come unica « organizzazione istituzionale naturale ».

Questione particolarmente delicata è poi quella delle materie previste dall'articolo 117 della Costituzione: per esse gli enti locali reclamano integralmente l'applicazione del principio di sussidiarietà, anche se, in questo caso, non appare possibile un'attribuzione diretta di compiti dallo Stato agli enti locali, essendo costituzionalmente necessaria la mediazione della legislazione regionale. Inoltre, per tali materie non sembra agevolmente configurabile un meccanismo sostitutivo da parte dello Stato nel caso di inadempienze regionali.

Anche secondo l'*Unione delle Province d'Italia* (UPI), sentita nell'audizione del 30 settembre 1997, la modernizzazione del sistema amministrativo passa attraverso la dismissione da parte delle regioni dei compiti di amministrazione attiva. Sotto questo profilo, l'esperienza regionalista ha avuto complessivamente un esito non positivo; i processi di decentramento si sono spesso bloccati essenzialmente per la tendenza a mantenere in capo alle regioni competenze di amministrazione attiva nel governo dei sistemi istituzionali locali, del territorio e dei sistemi economici. Su tale aspetto, la previsione contenuta nella legge n. 59 di un potere sostitutivo dello Stato qualora le regioni non si muovano in questa direzione, è considerata un punto decisivo, perchè consente di avviare obbligatoriamente il processo di decentramento e di riorganizzazione del sistema amministrativo previsto dalla legge 59 medesima. Si rileva, infine, che nel quadro di una politica di promozione delle autonomie locali, il ruolo della Provincia, in quanto ente intermedio fondamentale per radicare lo sviluppo sul territorio e contribuire a tradurre in atto le scelte che interessano le comunità locali, si dovrebbe ridefinire in relazione al governo di tre grandi settori: la pianificazione territoriale e la tutela dell'ambiente; il mercato del lavoro e la formazione; la politica delle infrastrutture e il coordinamento dei sistemi locali.

Per l'*Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani* (UNCCEM), sentita nell'audizione del 21 ottobre 1997, si pone anzitutto un problema di identità istituzionale e di fondamento costituzionale.

Anche la legislazione ordinaria tende sempre più a identificare le comunità montane come organismi di autogoverno della montagna, superando la prima impostazione basata su interventi meramente economici a sostegno delle zone montane. In questa linea è la legge n. 97/1994, così come l'articolo 56, terzo comma del progetto di revisione costituzionale, che rispecchia una logica di flessibilità degli ordinamenti territoriali, contemplando forme associative tra piccoli comuni e tra comuni montani. Per poter materialmente decentrare, in ossequio al principio di sussidiarietà, rilevanti compiti amministrativi che non possono essere mantenuti in gestione da un livello di governo superiore a quello comunale (principio di adeguatezza), le comunità montane (e, per i piccoli comuni, le unioni intercomunali) si pongono come organismo associativo di gestione dei servizi pubblici e non come nuovo, ulteriore livello di governo. Si attua così anche il principio di differenziazione, coniugandolo con quelli già richiamati di adeguatezza e sussidiarietà. E in quest'ottica la comunità montana si trasforma in un organismo associativo che dialoga con le altre

istituzioni all'interno della provincia e della regione, per creare simbiosi tra i vari territori e nuove forme di collaborazione istituzionale in termini solidaristici.

La *Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome*, sentita nell'audizione dell'11 novembre 1997, ha espresso una valutazione decisamente critica sulla legge Bassanini per il rischio di una frantumazione del disegno di riforma amministrativa, che – si sottolinea – non è un mero trasferimento di funzioni ma è anche una riorganizzazione dell'amministrazione centrale.

Si assiste, secondo le Regioni, ad uno dei tipici paradossi della situazione italiana, per cui per riformare il centro occorrerebbe che quest'ultimo fosse efficiente. Ma il bisogno di riforma nasce proprio dall'inefficienza del centro, che rende estremamente difficile rendere operativa la direzione unitaria (la « cabina di regia ») del processo di riforma stesso. Ne derivano, a giudizio degli esecutivi regionali, scompensi molto preoccupanti, non essendo disponibile un quadro complessivo del processo di decentramento con conseguenti forme di contrattazione e confronto molto settoriali che generano conflittualità interistituzionali piuttosto marcate e disarticolazioni riguardanti i soggetti di governo territoriale.

Si paventa il rischio che l'operazione di decentramento consista nello scaricare i *deficit* sugli enti decentrati come già avvenuto in modo clamoroso nel caso della sanità.

Quanto al raccordo con il progetto di riforma costituzionale elaborato dalla Bicamerale, le Regioni non vedono un disegno chiaro e colgono elementi contraddittori: da un lato vi è un messaggio di federalismo con accenti quasi massimalistici, come nella definizione del principio di sussidiarietà (articolo 56); dall'altro restano al centro le scelte di fondo in materia fiscale (articolo 62) e il potere di determinazione degli « imprescindibili interessi nazionali » (articolo 58, comma 3).

Le maggiori preoccupazioni riguardano l'esigenza di una distribuzione più efficiente delle competenze fra i vari livelli istituzionali ed il tema della forma di governo regionale, per la quale è stata unitariamente avanzata la richiesta dell'elezione diretta del presidente della giunta regionale; vi è poi la questione della composizione della seconda camera (articolo 89), che non può essere un organo per metà di garanzia e per metà di rappresentanza dei governi territoriali, ma deve avere un'identità precisa e forte. Infine, si sottolinea che la possibilità di forme speciali di autonomia anche per le regioni a statuto ordinario deve essere resa maggiormente praticabile rispetto a quanto previsto dall'articolo 57, quarto comma del progetto di revisione costituzionale.

Un capitolo a parte dell'indagine riguarda le cosiddette autonomie funzionali, quali sono le camere di commercio e le università. L'*Unioncamere*, nell'audizione svoltasi il 21 ottobre 1997, ha espresso un giudizio sostanzialmente positivo sull'impianto complessivo della legge n. 59. Si è rilevato che la cultura giuridica e quella politica hanno sempre definito il decentramento solo sulla base territoriale; la vera novità della legge è invece quella di individuare un altro aspetto, legato alle autonomie funzionali: come tali devono essere considerate le camere di commercio che, con il loro sistema a rete

sul territorio, svolgono importanti funzioni, non solo di conservazione e monitoraggio, ma anche di promozione e di supporto dell'economia locale. Con la legge n. 59 si abbandona quindi l'idea di una riorganizzazione « a cascata », che utilizza il territorio come unico riferimento, e gli enti locali funzionali divengono così possibili destinatari delle deleghe di compiti amministrativi da parte dello Stato e delle Regioni. Coerentemente con tale impostazione va inteso il principio di sussidiarietà, in quanto la vicinanza ai cittadini da esso postulata non deve intendersi in senso meramente spaziale, ma anche di prossimità del rapporto, come accade relativamente ai servizi che interessano la « *business community* » per le camere di commercio. Queste chiedono, con riferimento ai servizi per le imprese, di essere riconosciute come naturali destinatari delle deleghe in ragione dei principi di omogeneità, efficienza e unicità del referente.

## 2.2 Le audizioni di esperti della materia.

La Commissione ha dedicato, inoltre, alcune sedute all'audizione di esperti della materia. Il *professor Claudio Rossano*, ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia e commercio dell'Università « La Sapienza » di Roma, nell'audizione del 26 novembre 1997, soffermandosi sul raccordo tra i principi ispiratori della legge n. 59 e i principi del progetto di riforma costituzionale, ha individuato quale « denominatore comune » il principio di sussidiarietà accolto in entrambi i documenti. Lo stesso, peraltro, presenta lati ambigui, nel senso che potrebbe essere strumentalizzato per legittimare ingerenze dei livelli di governo superiori assumendo a pretesto l'insufficienza delle autorità periferiche.

Ulteriore aspetto problematico è l'assenza nel progetto di revisione costituzionale di un modello federalista vero e proprio, a favore di una sorta di federalismo municipalistico che frantuma la funzione amministrativa in una pluralità di enti territoriali, indebolendo il ruolo delle regioni; si realizza una parificazione dei diversi livelli istituzionali nella Conferenza Unificata, sulla quale si ergerà però il potere decisionale dello Stato quale inevitabile mediatore di ultima istanza dei conflitti insorgenti tra i diversi livelli istituzionali.

La riflessione specificamente condotta sulla legge n. 59/97 ha come punto centrale l'articolo 4, che configura il principio di sussidiarietà, da intendere in senso orizzontale (pubblico-privato), e in senso verticale, con le autonomie locali che debbono svolgere tutte le funzioni localmente con l'intervento degli organismi gradualmente superiori, quando il livello inferiore non possa adeguatamente assolverle. Sul piano attuativo, peraltro, mancano i criteri specifici per rendere operativo il principio, criteri che forse potrebbero essere meglio individuati dalle regioni. Si delinea così una uniformità di attribuzione di funzioni che nella sua rigidità potrebbe rivelarsi una scelta poco opportuna. Ugualmente, se va vista positivamente la scelta di costruire le strutture organizzative, non prima di aver delineato le funzioni, sarebbe stato preferibile prevedere anche un meccanismo transitorio che consentisse di subordinare l'efficacia dei trasferimenti alla predisposizione degli strumenti normativi e organizzativi da parte

degli enti conferitari. Quanto al principio di cooperazione, il professor Rossano appare perplesso sul sistema di raccordo tra i vari livelli istituzionali, che appare penalizzante per le regioni. Va, invece, valorizzato il principio di unicità dell'amministrazione responsabile, che deve servire a risolvere un problema di imputazione che nemmeno la legge n. 241/90 aveva risolto.

In merito al potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza (articolo 4, comma 5) delle Regioni, se esso, paradossalmente, potrà comportare un incentivo all'inerzia delle medesime, va pure osservato che si pone in linea con la logica della sussidiarietà, sia pure estesa ad un ambito legislativo e non amministrativo.

Il professor Michele Scudiero, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « Federico II » di Napoli, nel corso dell'audizione del 3 dicembre 1997, ha toccato anzitutto il tema della flessibilità nel disegno di riforma amministrativa, sottolineando come già in un quadro di inevitabile rigidità quale quello della Carta del 1948 (il « parallelismo » delle funzioni) fossero presenti significativi strumenti di flessibilità, rappresentati dall'attribuzione agli enti locali delle funzioni di esclusivo interesse locale e dal meccanismo della delega di competenze amministrative (e anche legislative, articolo 117, secondo comma della Costituzione).

In tale direzione può essere letto il principio di differenziazione, che va ad affiancare quello di sussidiarietà. Mentre quest'ultimo, interpretato in una logica democratica, oltre a regolare il rapporto tra pubblici poteri e autonomia privata, valorizza le istituzioni più vicine ai cittadini, e cioè le autonomie territoriali, ma anche quelle funzionali come le camere di commercio e le università, il principio di differenziazione consente di superare il canone dell'uniformità di trattamento nell'allocatione delle funzioni, nel senso cioè di diversificare le funzioni non solo in senso verticale – in rapporto ai vari livelli – ma anche orizzontalmente, per esempio per classi di comuni.

Rispetto al processo di riforma costituzionale, la legge n. 59 del 1997 ne rappresenta un'anticipazione in quanto delinea il nuovo assetto delle competenze secondo un principio di devoluzione totale ai livelli locali dei poteri, con esclusione di talune materie, riconosciute di spettanza statale per la natura infrazionabile degli interessi sottostanti.

In rapporto ai lavori della Bicamerale, il professor Scudiero ritiene che si possa condividere l'impostazione di assegnare i compiti amministrativi agli enti locali, facendo delle regioni soprattutto enti di legislazione, con una riserva di competenze statali in base al già ricordato criterio dell'infrazionabilità degli interessi nazionali. I meccanismi impiegati nella legge n. 59 divengono così un fatto cogente nella previsione della proposta di riforma della Commissione bicamerale. Resta un problema importante: quello del numero e della dimensione delle regioni in una visione di pubblica amministrazione efficiente. Al riguardo è stato richiamato il modello spagnolo delle comunità autonome basato su un meccanismo di aggregazione dal basso su iniziativa delle province, meccanismo non dissimile da quello previsto dall'articolo 132 della vigente Costituzione, norma peraltro rimasta concretamente inutilizzata.

Il professor Sergio Ortino, ordinario di diritto pubblico dell'economia presso la facoltà di economia dell'università degli studi di Firenze, ha affrontato il tema dell'indagine conoscitiva partendo dall'analisi dei nuovi scenari ordinamentali che si vanno delineando a seguito delle trasformazioni prodotte dalla società dell'informazione. Si sta affermando, a giudizio del docente un nuovo ordinamento spaziale, che supera l'attuale concezione dello Stato nazionale come unico titolare della sovranità. Sia la legge n. 59 del 1997 sia il progetto di revisione costituzionale (articolo 58, terzo comma), continuano però ad accettare questa configurazione della sovranità, mentre è in atto un processo che sta trasformando gli stati in uno dei tanti livelli di governo, con compiti di «enti liquidatori» di competenze e di risorse verso l'alto e verso il basso. Nel nuovo contesto si avrà un sistema organizzativo a livelli multipli, un federalismo «funzionale» basato su una dialettica non bipolare, ma multipolare. Al centro del sistema si porrà l'individuo, con la sua libertà di creare aggregazioni idonee a seconda degli interessi da tutelare. Si spiega così l'irrompere del principio di sussidiarietà, che dovrebbe prendere il posto di quello di sovranità. In questo quadro, ad esempio, i cataloghi di materie riservate allo Stato sono ispirati a una logica rigida e superata, dato che tali materie saranno presto oggetto di disciplina continentale o intercontinentale. Sarebbe preferibile un modello in cui la decisione sull'assunzione o rinuncia di una competenza spetti all'ente interessato, anziché quello della Conferenza unificata, in cui il riassetto ordinamentale avviene dal centro e dall'alto.

Il professor Guido Corso, ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo, nell'audizione del 2 dicembre 1997, ha individuato come elemento comune caratterizzante sia la legge n. 59/1997 sia il progetto di riforma costituzionale, il ribaltamento del principio di riparto delle attribuzioni tra Stato e regioni. La realizzazione di quest'operazione «a costituzione invariata» consiste nella riserva di competenza statale per una serie di materie e nella devoluzione di tutte le restanti, devoluzione operata sulla base di una distinzione fondamentale tra materie riconducibili all'articolo 117 della Costituzione e ulteriori materie: per le prime le regioni esercitano funzioni legislative e amministrative con l'obbligo di redistribuire i compiti amministrativi tra loro stesse e gli enti locali; per le seconde si prevede il trasferimento a regioni ed enti locali, con una potestà legislativa regionale d'attuazione.

Il conferimento delle funzioni amministrative, in entrambi i casi, deve avvenire nel rispetto del principio di sussidiarietà. Gli altri principi enunciati potrebbero però entrare tra loro in conflitto: così è, ad esempio, per quello di completezza, che richiederebbe l'attribuzione ad un unico livello territoriale di ogni competenza in materia, e per quello di cooperazione, che postula una pluralità di soggetti titolari di funzioni attinenti alla stessa materia.

A giudizio del docente due sono gli orientamenti di fondo che costituiscono la filosofia della legge n. 59: da un lato la redistribu-

zione delle funzioni, dall'altro l'esigenza di limitare (anche attraverso processi di privatizzazione) razionalizzare e semplificare le funzioni pubbliche.

In conclusione, in questa vicenda legislativa e di progettazione costituzionale i veri protagonisti saranno gli enti locali, cui l'articolo 56, comma 2, del progetto di legge costituzionale devolve tutte le funzioni amministrative. Peraltro, quest'ultima affermazione ha un valore programmatico perchè la sussistenza del principio di legalità dell'azione amministrativa (enunciato in forma piuttosto contorta dall'articolo 106 del citato progetto) comporterà che i comuni potranno esercitare potestà amministrative solo in forza di un conferimento legislativo statale o regionale.

Infine, in ordine al problema dell'aspetto finanziario, che costituisce il presupposto di operatività dei conferimenti di funzioni, il progetto di revisione costituzionale appare poco incisivo perchè non realizza nè autonomia tributaria nè federalismo fiscale, ma si limita a prevedere un semplice incremento di gettito.

Nell'audizione del 13 gennaio 1998, la Commissione ha ascoltato il *professor Giandomenico Falcon*, ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento.

Il docente ha preliminarmente sottolineato che il titolo V della Costituzione vigente rappresenta una «zona d'ambiguità» istituzionale assai problematica, in quanto la triade in cui si configura il sistema delle autonomie locali è sovraffollata e, a sua volta, genera un sovraffollamento della classe politica. Inoltre, la regione appare essenzialmente ente amministrativo, perchè la potestà legislativa di cui è fornita è limitata alla disciplina dell'azione amministrativa; la mancanza, poi, di competenza legislativa sugli enti locali da parte delle regioni ad autonomia ordinaria è una delle cause del cosiddetto centralismo regionale: la regione, infatti, delegando ad enti locali proprie funzioni, ne perde il controllo.

Inoltre, non va dimenticato che il limite del rispetto dei principi fondamentali anche impliciti, e non solo di quelli espressi, ha impedito alle regioni di tradurre in realtà la loro vocazione riformatrice, perchè per fare riforme bisogna poter ridefinire anzitutto i principi fondamentali, e tale ridefinizione non compete alle regioni medesime.

Nel vigente contesto costituzionale la recente legislazione ordinaria, ed ora la legge n. 59, ha inteso potenziare le autonomie, proponendosi un obiettivo che in un paese con mentalità centralista è assai difficile da realizzare, specie quando si tratti di trasferire settori di apparato burocratico.

Come aspetto positivo, nella legge in esame si intravede il rafforzamento delle strutture di raccordo e di cooperazione, anche se si deve criticare il depotenziamento del meccanismo dell'intesa (ormai, con l'articolo 3, comma terzo del decreto legislativo 281/1997, tutte le intese si configurano come intese «deboli», poichè se non intervengono entro un prefissato periodo temporale il Consiglio dei ministri può comunque provvedere).

Come aspetto negativo il professor Falcon individua il fatto che non risulta bene delineato il quadro di governo del potere locale, perchè nelle materie previste dall'articolo 117 si fa perno sulle

regioni, mentre nelle ulteriori materie si provvede con trasferimenti diretti agli enti locali. Al riguardo il docente ritiene che un sistema efficiente postuli un potere di comando regionale, essendo impensabile un sistema anarchico di ottomila comuni.

Rispetto alle proposte della bicamerale il professor Falcon esprime una valutazione negativa, perchè si assiste a un mero rimescolamento dell'esistente e non ad un vero progetto costituente. Si sarebbe dovuto eliminare il livello provinciale o, alternativamente, anche quello regionale, ma non mantenere entrambi come livelli di rappresentanza politica. Si dichiara, infine, contrario alla nuova configurazione del Senato, proponendo invece il modello *Bundesrat*, che non è una seconda camera del parlamento, ma piuttosto una struttura per attuare forme di codecisione.

Nell'audizione del 21 gennaio 1998 il *professor Augusto Barbera*, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna, ha espresso una valutazione positiva per i contenuti innovativi della legge n. 59 (principio di sussidiarietà, forte valorizzazione degli enti locali, separazione tra funzione legislativa, di spettanza statale o regionale, e funzione di amministrazione attiva, di competenza degli enti minori).

Peraltro, dalla esperienza dei trasferimenti attuati con il decreto del Presidente della Repubblica 616/1977, per i quali si è successivamente assistito a una sorta di riappropriazione di compiti da parte dello Stato attraverso leggi (o leggine) ordinarie, il docente ha tratto la considerazione che una riforma nel senso indicato è inevitabilmente un problema di ordine costituzionale. Non ritiene, tuttavia, che il testo elaborato dalla Commissione bicamerale realizzi quel disegno federalista, cui con una certa enfasi pure s'intitola. Infatti, l'inversione dell'ordine delle competenze è un dato più apparente che reale, se si considera l'interferenza della potestà regolamentare degli enti locali minori, ma soprattutto la competenza dello Stato a legiferare in qualsiasi materia per imprescindibili esigenze nazionali, che di fatto sottrae ogni garanzia costituzionale al potere legislativo regionale; in altri termini, la « competenza delle competenze » è rimessa al legislatore statale ordinario e non al costituente, in contraddizione con un fondamentale principio presente in ogni ordinamento federale.

Per di più l'attribuzione della generalità dei compiti amministrativi e regolamentari ai comuni e alle province, costituisce un ulteriore fattore di indebolimento della potestà legislativa regionale alla luce del dato ormai acquisito dalla scienza giuridica costituzionale che esistono leggi-provvedimento. Si ritorna così ad una concezione ottocentesca della divisione dei poteri legislativo ed esecutivo.

Nel dibattito sulla revisione della parte seconda della Costituzione si dovrebbe, inoltre, a giudizio del professor Barbera, prestare maggiore attenzione ai problemi di « geografia » delle istituzioni, come quello della ridefinizione dei confini regionali, che in taluni casi non appaiono coerenti con la storia e la sensibilità delle comunità locali. In questa prospettiva si dovrebbero avviare veri e propri processi costituenti regionali, nel cui ambito definire il ruolo dei comuni e prevedere, in luogo delle province, delle federazioni di comuni.

Quanto al problema della presenza dell'ente federato (la regione) in Parlamento, il « Senato delle garanzie », eletto con il sistema proporzionale e a composizione integrata, appare un organo di difficile inquadramento: da un lato, esso non è estraneo alla definizione dell'indirizzo politico in certe materie, dall'altro non è chiaro se la funzione rappresentativa dei senatori sia riferibile agli interessi territoriali o, in presenza del divieto di mandato imperativo, si mantenga a livello politico generale. Incerto ne risulta il ruolo anche in rapporto alla costituzionalizzazione della Conferenza dei presidenti delle regioni.

In conclusione, il professor Barbera ritiene che il testo della Bicamerale non sia nè federalista nè regionalista; ma in ogni caso ha sottolineato che la scelta per un forte decentramento politico di tipo federalista richiede la consapevolezza che essa non consente di realizzare pienamente i valori di eguaglianza, anzi si è talora rivelata lo strumento per lo smantellamento dello Stato sociale.

### 3. Conclusioni.

#### 3.1 *Le finalità della legge n. 59 del 1997.*

La riforma delineata dalla legge n. 59 mira ad una profonda trasformazione dell'amministrazione pubblica, per realizzare il passaggio da una organizzazione centralista e diretta, in cui lo Stato controlla o pretende di controllare tutto e tutti, ad un modello di decentramento e amministrazione indiretta, in cui tutte le decisioni vengono prese a livello locale. Pur contenendo numerose formulazioni che fanno riferimento al modello federalista di Stato, il riassetto opera esclusivamente all'interno della cornice autonomistica consentita dall'attuale Carta costituzionale, i cui articoli 5, 117, 118 e 128 sono esplicitamente richiamati negli articoli 1 e 2 della legge di riforma; può pertanto affermarsi che le deleghe legislative in essa contenute vengono ad introdurre il massimo di decentramento amministrativo compatibile con il nostro ordinamento.

Risultano evidenti, anzitutto, il profondo impatto ordinamentale della riforma e la sua rilevanza costituzionale, che sono confermati da un apposito ordine del giorno (n. 9.1124-B.19, del 5 marzo 1997, presentato al Senato e accolto dal Governo), con cui si impegnava il Governo stesso a non procedere nell'esercizio della delega prima del 10 luglio 1997, data in cui si sarebbero resi noti i primi esiti della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Peraltro, come già detto, non sembra esatto parlare di federalismo, sia pure amministrativo, in quanto il nuovo assetto delle autonomie regionali resta oggetto di competenza legislativa ordinaria statale. Non quindi, almeno in questa fase e con questa legge, federalismo, nè modifica della struttura costituzionale dello Stato, ma attuazione della previsione di cui all'articolo 5 della Costituzione, in corrispondenza a istanze specifiche di efficienza e modernità provenienti dalla realtà sociale.

Infatti, se è vero che il decentramento costituisce anzitutto un principio tendenziale di organizzazione, è altrettanto vero che esso

nel nostro ordinamento assurge a principio fondamentale, che va quindi ben al di là di semplici finalità tecniche, per realizzare in modo più completo le esigenze di democraticità e di pluralismo dell'ordinamento medesimo. In questo senso la legge n. 59, nel costituire sostanzialmente il terzo tentativo di decentramento dopo quelli già operati con il decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972 e con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, si pone nel solco delle grandi leggi di riforma degli anni '90 (leggi 142 e 241 del 1990, relative rispettivamente alle autonomie locali ed al procedimento amministrativo; leggi 19 e 20 del 1994, concernenti il nuovo regime dei controlli; decreto legislativo n. 29 del 1993 sulla organizzazione amministrativa e pubblico impiego), volte tutte a incrementare gli strumenti di partecipazione democratica all'attività della pubblica amministrazione, superando per quanto possibile lo *status subiectionis* del cittadino di fronte allo Stato-amministratore.

Devono peraltro segnalarsi le forti novità della legge in esame rispetto alle precedenti legislazioni di decentramento, sia sotto il profilo del metodo che sotto quello del contenuto. Per questo ultimo aspetto il legislatore, consapevole della stretta correlazione sussistente tra rafforzamento del sistema delle autonomie e modifiche all'organizzazione della macchina amministrativa, nonché della necessità di intervenire anche sulle risorse umane coinvolte dallo spostamento di funzioni, ha affrontato il tema del decentramento congiuntamente a quello del riordino delle strutture amministrative, connettendo inoltre entrambi gli aspetti anche ad un intervento (ulteriore, rispetto a quello già avviato con il decreto legislativo n. 29/1993) nel pubblico impiego.

Quanto al metodo, è stato rovesciato il criterio finora seguito nella legislazione di decentramento che si è prima richiamata – metodo del resto analogo alle previsioni della Carta costituzionale – che elencava i compiti e le materie da affidarsi alle regioni ed alle autonomie, nonché i relativi ambiti di esercizio; si è ora invece proceduto ad individuare esclusivamente le materie che rimangono nella competenza dello Stato, affidando tutte le altre materie e competenze alle regioni ed agli enti locali (territoriali e funzionali). Si tratta di un affidamento ispirato ad un criterio di residualità di carattere potenzialmente omnicomprensivo, in osservanza del principio di sussidiarietà derivato dal diritto comunitario: in base a tale principio l'assolvimento delle funzioni amministrative spetta alle istituzioni territorialmente (e funzionalmente) più vicine ai cittadini, ad eccezione di quelle funzioni riservate allo Stato ovvero di quelle incompatibili con le dimensioni delle istituzioni periferiche. In quest'ultimo caso, peraltro, in base ai principi – del tutto innovativi nella nostra disciplina ordinamentale – di omogeneità, adeguatezza e differenziazione previsti dall'articolo 4 della legge di riforma, la sussidiarietà dovrebbe operare secondo un sistema, per così dire, a cerchi concentrici, nel quale l'ente locale « non adeguato » viene sussidiato dall'ente maggiore che comunque risulti il più vicino possibile al cittadino. Il tessuto organizzativo prefigurato dalla legge di riforma sembra mirato a superare una volta per tutte l'indecisione che ha caratterizzato i tentativi di decentramento prima ricordati, che

nel conservare il centralismo amministrativo volevano nello stesso tempo favorire le autonomie locali. In tal modo è venuto finora a delinearsi l'inconveniente – che l'attuazione della legge n. 59 dovrebbe eliminare – di avere un sistema amministrativo ed istituzionale centralizzato senza gli strumenti che consentono al centro l'efficienza per bene amministrare e, contemporaneamente, di avere autonomie locali mancanti dei requisiti istituzionali per far valere un'autonomia effettiva.

### 3.2 *Gli aspetti problematici della riforma.*

#### *a. La complessità dell'insieme dei principi di delega*

I profili problematici però non mancano. Innanzitutto, si è aperto un copiosissimo processo di produzione normativa, a vari livelli (decreti legislativi, leggi regionali e regolamenti governativi), che oltre a procedere in senso inverso rispetto all'esigenza – unanimemente affermata – di miglior conoscenza e trasparenza della vigente legislazione, porrà problemi di coordinamento anche con le altre riforme in corso. I decreti legislativi con cui si sta dando attuazione alla legge n. 59, si susseguono inoltre in assenza di una chiara e unitaria logica di riferimento. Ove l'attuazione della legge n. 59 avvenisse in modo frammentario, si rischierebbe di incidere negativamente sullo statuto delle autonomie delineato dalla citata legge n. 142 del 1990. È invece necessario acquisire la consapevolezza che il conferimento di nuovi importanti compiti e funzioni agli enti locali ne trasformerà profondamente il ruolo di fronte ai cittadini, imponendo una coerente riforma di tale legge, così da farne una vera e propria Carta delle Autonomie. Mancano, peraltro, criteri che permettano di dare concreto significato al predetto principio di sussidiarietà, di cui è stata ripetutamente sottolineata l'ambivalenza: ciò in relazione sia ad una sua non corretta applicazione, in presenza di eventuali effetti distorsivi che possono derivare da una eccessiva vicinanza tra ente decidente e destinatari delle decisioni, sia a causa di un eventuale sommarsi nel medesimo soggetto, nell'ambito del conferimento, di funzioni di amministrazione attiva e di funzioni di controllo. Inoltre, l'esistenza di una sorta di doppio binario nel processo di conferimento (materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, in cui il riparto tra i vari livelli di governo territoriale è operato dalle regioni, e ulteriori materie, in cui il riparto è direttamente fatto dal legislatore delegato) lascia presumere che in assenza di criteri applicativi dei principi di conferimento si assisterà a una disforme interpretazione e attuazione – da parte dello Stato e da parte delle regioni – dei principi medesimi.

Se poi le leggi regionali di conferimento di compiti agli enti locali attuassero in termini minimali il principio di sussidiarietà, è lecito chiedersi quali strumenti giuridici potrebbero essere impiegati dagli enti locali per ottenere un'adeguata attribuzione di compiti di amministrazione attiva. Infatti, anche le esperienze straniere in cui il principio di sussidiarietà assume direttamente valore costituzionale

dimostrano una sua scarsa «giustiziabilità», che riflette la già più volte sottolineata ambivalenza o bidirezionalità del principio stesso.

*b. La necessità di una precisa ripartizione delle competenze*

Un preciso e puntuale riparto di funzioni eviterà poi l'insorgere di possibili diffidenze degli enti locali nei confronti dei poteri regionali: diffidenze (e rischi di frammentazione) che una chiara identificazione dei rispettivi ambiti di responsabilità – che peraltro sembra costituire la principale valenza organizzativa del principio di sussidiarietà – riuscirebbe ad impedire, affiancando a regioni «forti», un altrettanto forte sistema delle autonomie locali: caratteristiche entrambe necessarie in questa fase di avvio della legge n. 59, come pure appare necessario uno Stato altrettanto «forte» nelle funzioni che continuerà ad esercitare. È del resto irrealistica, e comunque non condivisibile, una strutturazione del sistema autonomistico frammentata e priva di raccordi, che viene a sostituire ad una organizzazione statale basata su un potere di direzione centrale una organizzazione libera di ottomila comuni (più le province, le comunità montane e gli enti locali funzionali). Un sistema mirante a (necessari) obiettivi di efficacia ed efficienza deve avere «punti di snodo» dotati di poteri di direzione del sistema: poteri che devono essere non soltanto certi – e quindi precisamente circoscritti – ma anche forti e cogenti, che nel disegno organizzativo previsto dalla legge in esame sembrano, a nostro avviso, correttamente da situare nelle regioni.

Va anche considerato che i principi di delega ulteriori a quello di sussidiarietà enunciati nell'articolo 4, terzo comma, possono risultare tra loro confliggenti. Occorrerà pertanto verificare come si rapporteranno l'un l'altro, nella loro concreta applicazione nei provvedimenti attuativi della delega, il principio di sussidiarietà rispetto a quelli di adeguatezza «in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire (8) l'esercizio delle funzioni» e di differenziazione nell'allocatione delle funzioni «in considerazione delle diverse caratteristiche (8) degli enti riceventi»; ed andranno poi considerati i riflessi dell'operare dei suddetti principi rispetto all'altro e fondamentale principio, anche esso enunciato nell'articolo 4 della legge n. 59, dell'autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali. Andrà altresì verificata con attenzione la compatibilità tra il principio di completezza e quello di cooperazione, che ad una prima lettura non sembrano sommabili tra loro, visto che il primo richiederebbe l'attribuzione a ciascun livello territoriale di ogni competenza in materia, mentre quello di cooperazione postula la compresenza nella medesima funzione di più livelli territoriali.

*c. L'importanza del ruolo delle Regioni*

Nel suo complesso la legge n. 59 viene a delineare un assetto in cui le regioni sono intese come enti di legislazione e programmazione, e solo residualmente come soggetti di amministrazione attiva. Tale configurazione dei poteri regionali, peraltro, rispecchia un riparto che risultava già in termini pressochè identici nell'articolo 3, primo comma, della legge 142 del 1990, norma rimasta largamente

inattuata, come è noto. Anzi, proprio tale esperienza ha oggi suggerito un intervento surrogatorio dello Stato ove le regioni non diano corso alla delega di funzioni agli enti locali nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Tale intervento costituisce un aspetto decisivo ai fini del successo della riforma, considerato che la realizzazione di uno Stato « leggero » – espressione ormai entrata nel linguaggio corrente per sintetizzare gli effetti di snellimento che l'attuazione della riforma produrrà nell'apparato statale – dipenderà dall'effettiva capacità delle regioni e degli enti locali di assumere l'espletamento delle funzioni conferite. Capacità che la stessa legge di riforma non dà per scontata, sia laddove specifica (articolo 3, comma 1, lettera b)) che il conferimento deve assicurare « l'effettivo esercizio delle funzioni conferite », sia ove, alla successiva lettera c) del medesimo comma, prevede « eventuali interventi sostitutivi » nel caso di inadempienza delle regioni e degli enti locali nell'esercizio delle funzioni ad esse affidate. A conferma di una (legittima, stante l'esperienza dei precedenti provvedimenti di decentramento, e stante le luci ed ombre dell'attuale assetto regionalistico) cautela del legislatore circa la piena capacità di risposta delle istituzioni delle autonomie a fronte dei nuovi compiti, si rinvengono nella legge in esame anche altre ipotesi di interventi decisi in sede centrale: in presenza di inadempienze della Conferenza Stato-regioni nel procedimento di redazione degli schemi di decreti legislativi volti ad individuare i « compiti di rilievo nazionale » previsti dall'articolo 1, comma 4, lettera g), ovvero in caso di ritardo nell'emanazione dei decreti legislativi di decentramento infraregionale previsti dall'ultimo comma dell'articolo 4.

Eventuali situazioni di inadempienza in fase di avvio della riforma potrebbero causare il ricorso a tutte queste tipologie di interventi sostitutivi, con il rischio di avviare un circolo vizioso tra tali interventi e successive inadempienze, frustrandosi così le finalità della riforma.

*d. L'imprescindibilità di un « coinvolgimento attivo » delle autonomie locali*

È pertanto essenziale l'operare, nel corso di tutta la fase di attuazione della legge n. 59, ma soprattutto nei suoi primi passi, di una risorsa decisiva per l'attuazione della riforma medesima, individuabile nella necessità di coinvolgimento e, nei limiti del possibile, di consenso, di tutti i soggetti istituzionali interessati. Il coinvolgimento degli enti locali appare di rilievo soprattutto in quello che costituisce uno dei passaggi più delicati del disegno riformatore in esame, costituito dalla fase di stesura delle leggi regionali per il conferimento di funzioni e responsabilità agli enti locali, nonché degli eventuali interventi sostitutivi in caso di inadempienza regionale (articolo 4, comma 5). La necessaria esigenza di completezza del disegno riformatore sembra richiedere una presenza effettiva delle associazioni rappresentative delle autonomie in entrambe le situazioni (qualora anche la seconda dovesse rendersi necessaria in qualche situazione particolare), al fine di evitare che la riforma rimanga di solo principio, senza poi tradursi concretamente nell'ordinamento.

La medesima istanza di coinvolgimento appare auspicabile anche con riguardo ad un'altra tra le fasi cruciali del processo di riforma, costituito dal trasferimento del personale. Si tratta di un aspetto forse finora non sufficientemente considerato, e che invece merita di essere attentamente approfondito, stante anche gli esiti non soddisfacenti (e gli elevati oneri aggiuntivi) che a suo tempo produsse il trasferimento di personale nell'attuazione del decentramento regionale. Sembra pertanto necessaria una qualche forma di raccordo con le rappresentanze sindacali, al fine di facilitare l'operazione: in mancanza, si potrebbe correre il rischio di realizzare una operazione astrattamente positiva ma di fatto difficoltosa e capace di mettere in crisi l'intero processo di riforma.

Va poi rilevato che l'importanza del coinvolgimento delle autonomie locali deriva anche dal nuovo disegno dei poteri legislativi delineato nel progetto di riforma costituzionale, ove i titolari di competenze proprie non sono costituiti più soltanto dallo Stato e dalle regioni, come nel decentramento finora attuato a norma della previgente legislazione, ma anche dagli altri enti locali. Una eventuale situazione di conflitto può dar luogo ad una variabile di forte criticità del nuovo sistema di decentramento, stante l'entità e le conseguenze sulla tenuta della nuova disciplina derivanti dall'istituto del conflitto di attribuzione: istituto che, è bene ricordarlo, viene fortemente sviluppato nel progetto di riforma costituzionale in corso, ove si prevede, in coerenza con il nuovo ordinamento federale delineato nel progetto medesimo, la promuovibilità della questione di legittimità costituzionale anche da parte di comuni e province.

#### *4. La riforma amministrativa nella prospettiva della revisione costituzionale.*

Poiché, peraltro, non può non convenirsi sul fatto che il nuovo assetto delle competenze scaturirà comunque solo dal processo di riforma costituzionale, in quanto soltanto tale livello garantisce stabilità e definitività al riparto di competenze tra i vari soggetti di governo territoriale, appare auspicabile che dalla riforma costituzionale risulti delineato un sistema delle autonomie e dei rapporti tra queste e lo Stato corrispondente a quello ora prefigurato dalla legge in esame; in caso contrario, qualora cioè il riparto delle competenze tra centro e periferia risulti diverso da quello ora in corso di attuazione, occorrerà necessariamente procedere ai necessari adeguamenti. Ad un primo esame, riferito alla fase attuale del progetto di legge costituzionale, sembra da osservare che per ora l'istanza federalistica non emerge ivi in termini di organizzazione istituzionale effettiva, e quindi che su tale terreno appaia attualmente « vincente » il disegno prefigurato dalla legge n. 59, che ha posto al centro dell'amministrazione le autonomie locali più vicine al cittadino, cioè i comuni. Si tratta di una scelta che allo stato appare più solida rispetto al livellamento organizzativo fissato nel progetto di legge costituzionale tra Stato, Regioni, Comuni e Province: anche se occorre fin d'ora precisare che la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà previsto dall'articolo 56 del progetto medesimo potrebbe

poi in definitiva far coincidere i due disegni istituzionali. Quel che appare certo, comunque, è che il parallelismo di competenze tuttora rispettato nella legge n. 59, stante le attuali competenze legislative concorrenti tra Stato e Regioni, potrebbe venir superato nel momento in cui secondo le modifiche costituzionali in corso si arriverà ad una precisa distinzione di competenze legislative tra Stato e Regioni: distribuite le funzioni potrebbe anzi poi pensarsi ad affidare al sistema delle autonomie poteri di tipo amministrativo maggiori rispetto a quelli ora previsti dalla legge n. 59. Tale sequenza consentirebbe di coniugare l'attribuzione delle nuove competenze amministrative con la perdurante vigenza del principio di legalità nel nuovo testo costituzionale, che, nella parte dedicata alla pubblica amministrazione, riconferma che non può sussistere attività amministrativa non riconducibile alla legge (che dovrà di volta in volta costituire la base legale del conferimento della potestà amministrativa).

Su questo punto deve essere chiaro che l'obiettivo del federalismo si pone al termine di un processo politico complesso, del quale la realizzazione dell'attuale progetto di riforma rappresenta semplicemente una fase. D'altra parte, i processi di integrazione europea e di globalizzazione potrebbero indicare nuovi punti di approdo. In questa linea si colloca, ad esempio, chi parla di « federalismo funzionale » e di tramonto dell'idea di sovranità.

Infine, maggiore attenzione sembra debba essere posta ai problemi che sono stati definiti di « geografia » delle istituzioni. Sul punto è emerso che non può ipotizzarsi uno schema rigido del tipo « macroregioni », ma, se mai, devono essere favoriti i processi che, partendo dal basso, consentano alle comunità locali di ricostruire precise identità storico-culturali.

A questo tema si connette quello del ruolo delle province, sulla cui presenza nel nostro ordinamento, in verità, sono stati espressi giudizi discordi. Al riguardo, si deve sottolineare che la provincia non è un'entità artificiale e pertanto non può essere degradata a mero ente strumentale della regione; essa identifica storicamente una precisa comunità locale (il « contado » in contrapposizione al « comune ») e quindi può e deve mantenere questo compito di ente esponenziale della propria comunità, assegnatole anche dalla legge n. 142/1990, con funzioni di governo del territorio e dell'ambiente.