

1. Sintesi degli interventi

ANDREA PIRAINO (*Università di Palermo*)

Introducendo i lavori del convegno osserva innanzi tutto che nella logica del novellato art. 114 la parificazione di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato ha l'effetto di elevare l'autonomia al rango di principio generale dell'ordinamento repubblicano. Nel nuovo assetto istituzionale le diverse manifestazioni di autonomia si relazionano non secondo una connessione gerarchica, ma secondo un coordinamento funzionale, per cui le fonti normative appaiono equiordinate e paritariamente concorrenti alla determinazione dell'ordinamento. Alla gerarchia si sostituisce un diverso principio ordinatore che ha nella competenza il suo criterio di fondo: ogni fonte ha una sfera sua propria di attribuzioni che, riguardo ad un certo ambito materiale, territoriale, di interessi o di valori, è esclusiva ed inderogabile. In tal senso la potestà normativa degli Enti locali costituisce la fonte primaria dell'ordinamento per la parte che attiene alle comunità locali. Gli statuti ed i regolamenti di Comuni, Province e Città sono rivolti, infatti, alla disciplina esclusiva dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite all'Ente di riferimento, mentre alla legge statale o regionale dovrebbe spettare il ruolo sussidiario di fonte integrativa di quegli aspetti che dovessero risultare non regolabili dal governo locale. In quest'ottica, peraltro, statuti e regolamenti rivestono un ruolo paritario, nel senso che il loro reciproco rapporto non si configura secondo il vecchio schema che distingue norme di principio e norme di dettaglio, ma, piuttosto, secondo una distinzione di ambiti esclusivi di competenza, per cui allo statuto appartengono i fatti strutturali, mentre al regolamento quelli funzionali. Per quanto concerne, poi, la questione relativa ai modi e alle forme con cui questa riconosciuta autonomia normativa degli Enti locali deve essere tutelata, la strada da seguire potrebbe essere quella che passa attraverso il riconoscimento di Comuni, Province e Città quali "poteri dello Stato", legittimati, in quanto tali, a ricorrere alla Corte Costituzionale in sede di conflitto di attribuzione.

FABRIZIO CLEMENTI (*Osservatorio sul Federalismo comunitario di Roma*)

Troppo spesso si ignora il chiaro contenuto dell'art. 114 Cost. (soprattutto del 1° comma), sottovalutando il fatto che l'unità della Repubblica (art. 5) viene ri-garantita proprio in virtù del riconoscimento del livello costituzionale paritario attribuito ad ogni Ente territoriale.

Il dibattito apertosi sugli effetti conseguenti alla scissione tra funzione legislativa e funzione amministrativa obbliga ad un ripensamento del ruolo e dell'organizzazione dell'ente Regione. Secondo le Autonomie è necessario chiarire le caratteristiche che differenziano la Regione dallo Stato e dall'Ente locale. Se la Regione deve sempre più caratterizzarsi come soggetto di programmazione, di direzione dei grandi processi economici e sociali, di integrazione e di mediazione tra differenti livelli di governo territoriale, di soggetto esponenziale proiettato sullo scenario europeo ed internazionale, ne consegue la necessità di ripensare la complessiva organizzazione dell'apparato regionale e di ricostruire le forme di rappresentanza e di decisione. In questa direzione non è più rinviabile l'istituzione dei Consigli regionali delle Autonomie, come sedi di *new governance*, incardinati sul principio di concertazione e di codecisione tra diversi enti.

Legislazione e normazione diffusa. I nodi che emergono in questa prima fase di ricostruzione dei ruoli di ogni ente territoriale e di ridefinizione dei rispettivi rapporti riguardano il ruolo e la funzione da attribuire alla norma generale ed astratta, tenendo conto del processo in atto di generale delegificazione. Inoltre, quali rapporti si stabiliscono tra le diverse fonti normative. attuando il cosiddetto principio di cedevolezza?

Controlli e garanzie. La crisi (e la fine) dei controlli preventivi di legittimità sembra ancora non sufficiente a far saltare le logiche di potere centralistico intrinseche alla cultura delle gerarchie. Il tema delicato sembra essere sintetizzabile nell'orizzonte di un nuovo sistema di controllo e di garanzie di carattere comunitario, intendendo con ciò la ricostruzione di un sistema che, garantito da norme e da soggetti effettivamente terzi rispetto al potere politico, consenta un riequilibrio tra poteri che non impedisca (o rallenti) il processo di formazione delle decisioni, ma che eventualmente lo influenzi e lo vincoli al rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento e degli interessi pubblici.

SILVIO GAMBINO (*Università della Calabria*)

La revisione del Titolo V della Costituzione ha profondamente innovato il sistema istituzionale e normativo dell'ordinamento italiano. Il nuovo assetto determinato da tale epocale riforma porta ad interrogarsi sui possibili scenari cui un simile cambiamento può dar vita.

La relazione fornisce, preliminarmente, un quadro generale delle riforme autonomistiche che costituisce lo sfondo del nuovo impianto normativo. In particolare si evidenzia come la riforma operata con le l.c. 1/99 e 3/01 non sia inquadrabile con le categorie tipologiche degli stati federali ma costituisca una compiuta e piena attuazione dei principi costituzionali contenuti nell'art. 5 Cost. L'analisi si sviluppa fornendo una possibile ricostruzione della nuova architettura istituzionale alla luce dei principi di sussidiarietà e collaborazione posti a fondamento di una necessaria rimodulazione dell'interesse nazionale. A fronte di tale nuovo quadro istituzionale, si valutano le potestà normative delle autonomie locali (statuti e regolamenti) rapportandole con regolamenti, leggi regionali e leggi statali così come risulta a seguito delle riforme costituzionali. E' con riferimento a tali rapporti che si sottolinea come la riforma costituzionale, a ben vedere, non disegna procedure e percorsi orientati ad assicurare l'implementazione di un modello di regionalismo forte, integrato e cooperativo ma, per una serie di cause, fa sorgere il rischio di un "caos istituzionale".

ANTONIO RUGGERI (*Università di Messina*)

La tipicità ed i criteri ordinatori (gerarchia e competenza) degli atti normativi, quali tratti caratterizzanti del sistema delle fonti, hanno da tempo perso la loro identità. Gli strumenti di normazione si sono moltiplicati caoticamente, mentre gerarchia e competenza non sono riuscite a tenere separati i livelli che tale sistema costituiscono. La fluidità e l'integrazione delle relazioni tra atti normativi e criteri ordinatori del sistema è riscontrabile anche nel nuovo Titolo V, il quale apre spazi a molteplici forme di equilibrio nelle relazioni internormative e di comunicabilità dei livelli istituzionali, sia verso l'alto (art. 118) che verso il basso (art. 5). Tale logica è confermata dalla previsione di garanzie partecipative per le autonomie, operanti per il tramite di procedimenti integrati (cfr. art. 116) o di sedi istituzionali miste (es. Commissione "integrata"), atte a prevenire, piuttosto che a reprimere, le antinomie del sistema ed a salvaguardare la nuova dignità costituzionale delle autonomie stesse. L'art. 114 è il ponte che collega il nuovo impianto delle autonomie con il valore fondamentale inscritto nell'art. 5 e consente di ripensare i metosi stessi della normazione.

Il nuovo Titolo V prefigura le linee maestre del cambiamento del sistema. Esso dovrebbe perdere la sua vocazione legicentrica ed aprirsi a forme di integrazione sovranazionale dall'alto e decentrata dal basso, nonché rinnovare i metodi di produzione giuridica con l'introduzione di processi aperti alla partecipazione dei vari livelli di sistema, che consentano la ponderazione dei risultati della normazione. Persa la sua connotazione atomistica e dato il carattere ad intarsio dell'attuale normazione, il sistema delle fonti può essere ora compreso soltanto adottando una prospettiva processuale che lo converta in sistema dei processi produttivi, processi il cui effetto giuridico si distribuisce tra gli atti che li costituiscono, attraversando livelli istituzionali diversi e perfezionandosi nei luoghi più vari dell'ordinamento.

MICHELE SCUDIERO (*Università di Napoli*)

Per tentare una ricostruzione del sistema normativo come delineato dalle recenti modifiche del titolo V, parte II, della Costituzione, appare opportuno individuare dei valori guida capaci di informare, appunto, l'intero sistema. Uno di tali valori non può che rilevarsi nell'unità ed indivisibilità della Repubblica, ovvero nel criterio di omogeneità, consistente nella individuazione di alcuni limiti di conformità ai quali la potestà legislativa non statale deve necessariamente uniformarsi. Tale esigenza, ovviamente, risulta tanto più opportuna per la potestà legislativa esclusiva delle regioni che, dato il carattere di residualità rispetto alle materie espressamente attribuite alla potestà legislativa statale dall'art.117 Cost. novellato, viene ad assumere la connotazione di una "dimensione misteriosa" che solo l'esperienza potrà contribuire a rendere meno oscura. Per quanto concerne, invece, la potestà legislativa concorrente si ritiene che il rispetto del valore dell'unità comporti necessariamente la preventiva determinazione dei principi fondamentali per ciascuna materia da parte dello Stato. Altro valore che assume particolare rilievo per il fine prefissato è invece costituito dal rapporto tra maggioranza ed opposizione o, per meglio dire, dalle garanzie che saranno concretamente apprestate alle forze di opposizione. Aspetto, questo, che assume una significativa rilevanza tenuto conto del formidabile ampliamento degli ambiti di competenza della legislazione regionale che, a differenza del passato, in maggiore misura dovrà caratterizzarsi come legislazione di principi piuttosto che di dettaglio. In questo senso, appare opportuno un potenziamento degli strumenti decisionali dei consigli regionali, ad esempio attraverso il procedimento legislativo per commissione redigente. Infine, per quanto attiene ai rapporti tra regione ed enti territoriali minori non può essere trascurato il dato che sulla potestà regolamentare attribuita a questi ultimi andrà inevitabilmente ad incidere la legislazione regionale con la conseguenza che si renderà necessario individuare efficaci punti di contemperamento.

GIAN CANDIDO DE MARTIN (*Università Luiss di Roma*)

La modifica del titolo V della Costituzione pone il problema della nuova configurazione dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali, sia riguardo alla rilevanza delle fonti locali, sia riguardo ai limiti che queste possono incontrare, alla luce delle previsioni dell'art. 114.2 e dell'art. 117.6 Cost. In particolare, la disposizione dell'art. 117.6 Cost., secondo cui "i comuni, le province, le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" configura uno specifico ambito normativo degli enti locali, definito a livello costituzionale, che, se da un lato sembra confermare le indicazioni già esistenti a livello di legislazione ordinaria (contenute tanto nella l. 142/1990, quanto nella l. 59/1997, quanto ancora nel testo unico degli enti locali), dall'altro lato appare dotato di specifica garanzia costituzionale, come espressione del principio di autonomia (art. 114.2 Cost.). Riguardo alla collocazione dei regolamenti comunali e provinciali nel sistema delle fonti, questa deve necessariamente tenere conto dell'attuale configurazione "policentrica" del sistema statale, nel quale si è scelto, in aderenza al principio di sussidiarietà, di privilegiare i livelli istituzionali più vicini ai cittadini. Ciò potrebbe condurre ad una "cedevolezza" della legge statale e regionale rispetto ai regolamenti locali, nelle materie di loro competenza, limitandosi l'intervento della prima ad una regolazione per principi e per linee generali. In particolare, per ciò che attiene alla disciplina dell'organizzazione, il potere regolamentare locale può essere limitato dalla legislazione statale solo riguardo alla definizione degli organi di governo (art. 117.2, lett. p), mentre nessuno spazio dovrebbe riconoscersi alla legge regionale. Diversamente, per la disciplina dello svolgimento delle funzioni locali sembra definirsi un più esteso ambito di intervento della legge, statale e regionale, istituzionalmente titolare della regolazione dell'esercizio delle funzioni amministrative. L'esigenza di una corretta perimetrazione dei rispettivi terreni legislativo (statale e regionale) e regolamentare (locale), richiederà la previsione di adeguati strumenti di tutela di comuni e province di fronte alla Corte costituzionale.

STELIO MANGIAMELI (*Università di Teramo*)

La riforma del titolo V della Costituzione ha profondamente innovato la disciplina delle autonomie locali nel nostro ordinamento costituzionale. Queste, infatti, appaiono adesso dotate di un potere regolamentare e statutario che supera il semplice riconoscimento degli assetti precedenti al regime repubblicano, come avveniva con il vecchio art. 128, per trovare un preciso e diretto fondamento nel testo della Costituzione.

Particolari segni di questo processo innovativo è dato riscontrare, innanzitutto, nel rilievo diretto che le fonti delle autonomie locali acquisiscono nella concretizzazione dei diritti degli amministrati. Ciò richiede un abbandono della prospettiva del primato della legge statale, costruito attorno al forte ruolo del Parlamento nella forma di governo, all'affermazione dello Stato sociale e alla crescente legificazione, che ha prodotto, nel tempo, una svalutazione delle fonti locali, relegate al solo ambito "interno" di operatività. Inoltre, la previsione della loro esistenza, ma soprattutto, la definizione di contenuti specifici per le stesse direttamente in Costituzione ha creato una vera e propria riserva a favore delle fonti locali, che erge una concreta "barriera" verso la legge statale, che le precedenti previsioni legislative non erano state in grado di produrre. Ciò, ancora, conduce al superamento di una ricostruzione dei rapporti tra fonti statali e locali solo in termini di gerarchia, dato che la relazione gerarchica non è più sufficiente, né idonea per la definizione di una ben più articolata trama di relazioni, che si ispira più al criterio della competenza. La precisa individuazione delle funzioni delle autonomie locali in Costituzione, infine, richiama la configurazione di un sistema a più livelli di governo, locale, nazionale, europeo, che postula efficaci strumenti di raccordo, pur nel rispetto di un principio di esclusività (ed eventuale sostituzione), che vuole, appunto, l'ineroperatività di un livello quando un altro è già "attivo".

IGNAZIO MARIA MARINO (*Università di Catania*)

Il nuovo titolo V della Costituzione configura una diversa definizione dei poteri e delle funzioni degli enti territoriali autonomi ed una diversa collocazione della loro potestà statutaria. Riguardo a questa, pur se i contenuti e gli oggetti trovavano un riferimento preciso nel già vigente Testo unico degli enti locali, si assiste ad un riconoscimento costituzionale, che, inevitabilmente, porta a ridisegnarne la posizione nel sistema delle fonti, in sintonia con la prospettazione dello statuto quale "fonte basilare" del carattere democratico della nostra forma di stato e come espressione di autonomia e sovranità degli enti territoriali autonomi. Ciò proietta una nuova luce sulla funzione normativa locale e, di rimando, sulla legislazione statale. Anzi, si può forse suggerire la nascita di una nuova relazione di pari dignità tra potestà legislativa statale e regionale, da un lato, e potestà statutaria e regolamentare, dall'altro, che supera la tradizionale visione in chiave gerarchica e può porsi come sviluppo più recente di un assetto fondato sull'idea romaniana della pluralità degli ordinamenti giuridici. Da qui anche la necessità che la legge limiti i propri contenuti alla determinazione degli scopi da perseguire e degli interessi da tutelare, peraltro, anche in armonia con il principio di sussidiarietà, nella sua dimensione orizzontale e verticale. Riguardo alla potestà regolamentare riconosciuta dalla nuova disciplina costituzionale agli enti minori, va segnalato il maggior rilievo del ruolo dei comuni, titolari in via generale delle funzioni amministrative. I rapporti tra diversi livelli di normazione richiedono anche l'individuazione di una norma di chiusura del sistema delle fonti, indipendentemente dai contenuti della potestà legislativa e di quella statutaria e regolamentare, norma che può ravvisarsi nell'art. 120.2 Cost., nel quale l'intervento sostitutivo del livello statale va conciliato con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, ma anche con le esigenze di unità e di indivisibilità dell'art. 5 Cost. Proprio riguardo a quest'ultimo, il nuovo titolo V dà piena realizzazione ai contenuti e agli obiettivi della disposizione, attraverso una valorizzazione delle autonomie, che deve accompagnarsi alla crescita della loro autoresponsabilità e del loro autocontrollo.

GIOVANNI PITRUZZELLA (*Università di Palermo*)

La legge di riforma del Tit. V della parte II della Cost. presenta numerosi aspetti problematici. Tra questi se ne evidenziano in particolare almeno tre: quello concernente i raccordi istituzionali tra stato, regioni ed enti locali; quello concernente il raccordo tra funzione legislativa e risorse finanziarie disponibili; ed, infine, quello intercorrente tra funzione legislativa e forma di governo regionale. Sul primo aspetto, parrebbe affermarsi che la riforma abbia introdotto un modello di federalismo legislativo duale. Ma una più attenta lettura delle disposizioni introdotte mostra che le interferenze reciproche in materia di competenze normative sono numerose. Esempi di interferenza, al riguardo, sono rappresentati dall'urbanistica che rientra tra le competenze residuali delle regioni, ma non comprende in materia il diritto privato e penale di competenza esclusiva dello stato, nonché i principi fondamentali concernenti la legislazione concorrente del governo del territorio.

Il secondo aspetto problematico riguarda le risorse necessarie per esercitare l'autonomia legislativa.

Al riguardo occorre sottolineare che il modello di riforma delinea un regionalismo differenziato forte "di contingentamento della solidarietà" dove il fondo perequativo interviene soltanto a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante e non secondo criteri plurimi. Il terzo aspetto problematico della riforma è rappresentato dalla capacità di legiferare efficacemente da parte delle regioni. Le modalità di funzionamento delle attuali assemblee regionali non consentono un esercizio efficace delle nuove competenze attribuite. Occorre puntare ad una incisiva riforma statutaria delle vigenti procedure legislative regionali e delineare un nuovo sistema di regolazione dei compiti dell'assemblea regionale. Allo stesso tempo è necessario individuare efficaci soluzioni in sostituzione del procedimento preventivo di controllo ex art. 127 ora abrogato, anche al fine di evitare eventuali situazioni di particolare contrasto tra organi della regione e con il Governo ed anche in materia di normativa di bilancio e comunitaria. Al riguardo, una possibile soluzione può essere rappresentata dal potere di rinvio della legge regionale attribuito al presidente della regione.

MARGHERITA RAVERAIRA (*Università di Perugia*)

All'espresso riconoscimento costituzionale del potere regolamentare delle Regioni negli ambiti di loro competenza operato dal VI c. del nuovo art. 117 della Costituzione è conseguito il diffuso convincimento circa una futura forte espansione dei regolamenti regionali a scapito del ricorrere della fonte legge regionale. Ciò sulla base di argomentazioni che, prevalentemente e variamente, attengono al tipo di forma di governo regionale, ora di determinazione autonoma da parte degli Statuti ai sensi del nuovo art. 123 Cost., ed al conseguente assetto dei rapporti tra gli organi, tra Consiglio, Giunta e Presidente. Un'analisi, la quale, senza sottovalutare tale ordine di considerazione, sia però fondata sull'interpretazione sistematica del nuovo testo del Titolo V, sembra indurre a conclusioni diverse, non risultando che gli Statuti possano disporre della materia delle fonti del diritto di là dal quadro delineato dalla Costituzione.

Ed è proprio da tale quadro che emerge con chiarezza come l'attribuzione degli ambiti di competenza, concorrente ovvero residuale-esclusiva, sia effettuata nei confronti del potere legislativo regionale e dunque alla fonte di rango primario.

Nella relazione vengono, in questo senso, affrontate le problematiche attinenti alla ammissibilità di regolamenti del Presidente della Regione, di regolamenti c.d. indipendenti, nonché alla disciplina statutaria dei regolamenti di delegificazione con particolare riferimento alle tematiche della semplificazione. In una visione di più ampio sistema si affrontano inoltre le questioni attinenti ai rapporti tra i regolamenti regionali e la legislazione statale (che, in ragione della trasversalità delle materie, potrebbero estendersi oltre la previsione dei regolamenti delegati dallo Stato) e le possibili interferenze con il potere regolamentare costituzionalmente riconosciuto agli enti locali, alla luce dell'interpretazione, allo stato non pacifica, della tipologia e natura delle funzioni (fondamentali, proprie, conferite ovvero attribuite) di cui questi ultimi sono ora titolari.

BENIAMINO CARAVITA (*Università La Sapienza di Roma*)

La scommessa è quella di adeguare le istituzioni italiane agli imponenti fenomeni di riassetto dei poteri pubblici.

In questo senso, il ddl La Loggia rappresenta un primo tentativo di sciogliere i nodi lasciati irrisolti dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Il ddl risolve, in particolare, tre gravi problemi: il primo, relativo al primo comma dell'art 117 della Costituzione; il secondo, riguardante la potestà legislativa concorrente; infine, il ddl "individua" le funzioni amministrative e le correlative risorse finanziarie e personali che devono ulteriormente essere trasferite sulla base dell'art. 118.

Con riferimento al primo problema, il ddl scioglie i nodi relativi, da un lato, alla individuazione del destinatario della disposizione, dall'altro lato, al rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. In particolare, si afferma che il primo comma dell'art.117 si rivolge sia allo Stato che alle Regioni ed inoltre si stabilisce che gli obblighi internazionali che vanno rispettati dal legislatore (statale e regionale) italiano non sono tutti i disposti di derivazione internazionale, bensì solo quelli che entrano nell'ordinamento italiano con forza di legge.

Per quanto concerne il secondo problema, il ddl prova a rispondere con una delega al governo alla ricognizione dei principi fondamentali vigenti materia per materia. In tal modo, ferma rimanendo l'immediata possibilità di esercizio della potestà legislativa regionale, si giungerebbe ad una salda determinazione dei principi esistenti, non contestabili successivamente davanti la Corte Costituzionale.

Molto delicata è infine l'individuazione delle funzioni amministrative e delle correlative risorse finanziarie e personali che devono ulteriormente essere trasferite sulla base dell'art. 118 della Costituzione. Il ddl opta per la soluzione secondo cui le funzioni amministrative, nelle materie regionali, sono ormai autonomamente appropriabili da parte delle Regioni, sulla base del riparto di competenze effettuato dall'art. 117, occorrendo invece un atto statale per trasferire risorse finanziarie e personali.

FRANCO PIZZETTI (*Università di Torino*)

Con la riforma del titolo V della Costituzione le innovazioni che si sono avute, sia per il loro contenuto che per gli effetti che determinano, risultano particolarmente rilevanti.

Innanzitutto va riconosciuto che, ai sensi dell'art. 117 secondo comma, la legge dello Stato ha ormai perso la competenza generale e non si pone più, dunque, come elemento unificante del sistema complessivo. Persistono, tuttavia, esigenze di unificazione alle quali nel nuovo ordinamento la risposta per così dire sistemica è data dal dettato del primo comma dell'art. 117 della Costituzione: "la Costituzione, i vincoli Comunitari e gli obblighi internazionali si pongono oggi come nuovi strumenti di unificazione a carattere generale".

Le predette fonti nonché i relativi atti vengono, quindi, ad assumere una funzione del tutto sconosciuta nel sistema precedente: pertanto, i problemi che ne derivano, sia sul piano del sistema delle fonti che sul piano stesso dell'efficacia di tali vincoli, sono ancora tutti da esplorare.

Alla luce di quanto detto, è necessario, dunque, approfondire la differenza che intercorre fra le leggi di revisione della

Costituzione e le altre leggi costituzionali. Si tratta di una distinzione che sembra assumere una nuova sfaccettatura, così come anche l'analisi dei diversi possibili tipi di leggi Costituzionali pare avere una importanza maggiore. D'ora innanzi, infatti, potranno esistere casi in cui il ricorso alla legge costituzionale sarà giustificato anche quando lo scopo che si intende perseguire non è l'abrogazione parziale, la modificazione o l'integrazione del testo della costituzione. Vi è, in particolare, una nuova e rilevante ipotesi in cui si potrà voler ricorrere alla legge Costituzionale quando, cioè, si intenda adottare una normativa che possa avere l'effetto di vincolare al medesimo modo tanto il legislatore statale quanto il legislatore regionale.

MASSIMO VILLONE (*Università di Napoli*)

La frettolosa elaborazione della riforma Costituzionale ha in qualche modo svilito lo spirito federale che muoveva il legislatore costituente.

Il nuovo modello ordinamentale, lungi dall'essere un federalismo vero e proprio, risulta infatti una mera elencazione di potestà attribuite agli Enti minori. Così costruito, dunque, si delinea come un federalismo basato su di un criterio debole in quanto manca di clausole generali.

Le innovazioni costituzionali, inoltre, pongono in rilievo esigenze interpretative con riferimento al rapporto tra il nuovo "decentramento" politico costituzionale ed i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, e con particolare riguardo al regime dell'autonomia finanziaria disciplinato dall'articolo 119.

Gli effetti redistributivi del disegno costituzionale suscitano infatti alcuni interrogativi, posto che pur prevedendosi meccanismi perequativi, indefiniti nell'entità e nel peso specifico, sembra profilarsi il rischio, connesso anche alla carente definizione del grado e dell'intensità della potestà normativa, di una impraticabile autonomia finanziaria regionale.

VINCENZO CERULLI IRELLI (*Università La Sapienza di Roma*)

Le modifiche alla Costituzione introdotte dalla legge 3 del 2001 non rappresentano una "rottura" del precedente assetto. Al contrario può sostenersi che la riforma, confermata dall'esito referendario, rappresenta un *ritorno* ai principi fondamentali già presenti nel testo costituente. Circa le materie e gli oggetti toccati dalla riforma, questi riguardano sostanzialmente il diritto amministrativo, mentre la disciplina dei rapporti privatistici e pubblicistici sono rimasti di competenza dello stato. Rimane, come è stato già evidenziato, da definire se la competenza in materia di procedimento amministrativo sia esclusiva dello Stato. Al riguardo dovrà necessariamente trovarsi una soluzione comune con le regioni, non essendo ragionevole ipotizzare normative differenziate in materia di principi fondamentali che sono, ormai, patrimonio consolidato del nostro ordinamento. Altro aspetto concernente la funzione normativa, riguarda, ad esempio, la facoltà di emanare decreti legge e decreti delegati non previsti a livello regionale. In materia regolamentare, la drastica riduzione della competenza statale alle sole materie esclusive può creare molte difficoltà. Al riguardo un aspetto fondamentale è rappresentato dalla normativa regolamentare tecnica che in generale ha carattere unificante e in molti settori è di livello europeo o internazionale.

Altra questione a cui sarà necessario trovare una adeguata risposta è rappresentata dalla funzione regolamentare esercitata dalle autorità amministrative indipendenti. In materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni amministrative locali, l'esercizio della potestà regolamentare delle regioni appare illegittimo, mentre del tutto legittima è la competenza legislativa regionale. Si tratta al riguardo di un passaggio delicato che si concreta nel realizzare una legislazione regionale leggera e non di dettaglio. Mentre in materia di organizzazione i limiti all'invadenza regolamentare delle regioni sono presenti, in materia di svolgimento delle funzioni i confini sono meno evidenti, in quanto in molte materie la competenza regolamentare locale non può essere svolta unicamente del singolo comune. In particolare il principio di adeguatezza amministrativa spinge per valorizzare l'esercizio regolamentare associato da parte degli enti locali.

GIORGIO RECCHIA (*Università Tre di Roma*)

Il relatore sottolinea, innanzitutto, come sia opportuno effettuare una riflessione che parte dal considerare la riforma costituzionale come una riforma dinamica.

Non bisogna, infatti, dimenticare che ci si avvia verso una Costituzione europea e che, conseguentemente, ogni linea interpretativa sui temi costituzionali dovrà essere improntata su tale ottica, tenendo presente il principio della proporzionalità.

Il problema posto dalla riforma del Titolo V della Costituzione, in merito alla corretta individuazione e, quindi, ripartizione delle materie di competenza dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali potrà essere utilmente risolto con una sapiente analisi di quanto contenuto non solo nell'art. 117, ma tenendo attentamente conto di altri principi presenti nel Titolo V stesso. Così procedendo, la Corte Costituzionale potrà estrarre dai principi le materie.

Scomparsi i controlli e i vizi di merito, tutto potenzialmente diventa vizio di legittimità e, quindi, legittimerebbe un intervento diffuso della Corte Costituzionale. Per evitare tale ipotesi è certamente di forte sostegno la concreta e pronta attuazione dell'ultimo comma articolo 123 Cost., che, prevedendo l'istituzione - nello Statuto di ogni Regione - del Consiglio delle

Autonomie locali quale organo di consultazione tra Regione ed Enti locali, offre una via d'uscita ed una possibile soluzione per evitare una controversia amministrativa diffusa tra gli stessi soggetti istituzionali. A tale proposito si potrebbe condurre un'analisi comparata con l'esperienza spagnola del Consiglio delle Autonomie locali, per verificarne l'eventuale adattabilità al nostro Paese, tenendo conto della diversa realtà della Spagna.

L'articolo 127 della Costituzione, non nella sua forma antica e superata, ma soprattutto nella filosofia attuale, sarebbe da riconsiderare.

La scomparsa delle forme di controllo è in linea con le nuove esigenze del nostro ordinamento e tutto ciò va adeguatamente contemperato secondo attuali ed effettive necessità. Rispetto a tali esigenze potrà fare da cardine il giudizio della Corte Costituzionale ex 134 Cost., soprattutto per trovare i nuovi canoni di riferimento.

ENRICO BORGHI (*Presidente UNCEM*)

Dobbiamo avere la piena consapevolezza della importanza storica del momento; in tale ambito è assai positivo che le associazioni degli enti locali stiano lavorando insieme e che si stia arrivando ad una intesa istituzionale. E' necessaria la applicazione in modo integrale e congiunto di tutti i pilastri della riforma; mentre fino ad oggi l'attenzione sembra essersi concentrata soprattutto sulla parte dell'articolo 117 che attiene ai rapporti tra le Regioni e lo Stato. Abbiamo scontato una crisi nei rapporti tra i vari livelli istituzionali, con la interruzione del confronto in sede di cabina di regia; oggi siamo alla rifocalizzazione dei rapporti sulla base della proposta di definire una intesa istituzionale sulla attuazione della riforma; in particolare su che cosa, quando e come.

Vi sono questioni aperte sul terreno costituzionale, come la costituzionalizzazione delle comunità montane e, più in generale, del principio dell'associazionismo comunale.

Occorre essere consapevoli che la attuazione della riforma del titolo V mette le comunità montane ed i piccoli comuni dinanzi ad una prova durissima. Non è una esagerazione ritenere che i municipi di dimensione più ridotta corrano un rischio di esistenza stessa e che ciò imponga la necessità di una riflessione sul ruolo positivo che può essere svolto dalle comunità montane.

Sullo sfondo emerge un altro limite: la definizione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni e dei servizi.

Dobbiamo uscire dal confronto sui principi ed entrare nel merito dei contenuti, dei tempi e degli strumenti per la attuazione della riforma; la sede più idonea è costituita dalla Conferenza Unificata.

ORIANO GIOVANELLI (*Presidente LegAutonomie*)

La situazione attuale si presenta come particolarmente complessa; è questa una ragione ulteriore per cui risulta essere particolarmente importante e positiva la iniziativa unitaria delle associazioni degli enti locali. Anche questo elemento, che per molti versi costituisce una novità assoluta, si può forse considerare figlio della logica di sistema e di ispirazione federalista che caratterizza la riforma del titolo V della Costituzione.

Oggi si manifesta un pericolo concreto: la tendenza ad un ritorno al centralismo statale. Molteplici sono i segnali che si muovono in tale direzione. Tale tendenza non può trovare alcuna giustificazione nella pur legittima esigenza di assicurare una regia unitaria nella attuazione della riforma. Il centralismo statale costituisce un grave pericolo che regioni ed enti locali debbono contrastare in modo unitario, evitando ogni tendenza alla separatezza. Si deve in particolare segnalare come la tendenza centralistica si stia manifestando sul terreno della attribuzione e del controllo delle risorse finanziarie.

Un punto particolarmente importante della riforma è costituito dalla istituzione dei Consigli regionali delle autonomie locali. Noi riteniamo che la loro istituzione debba essere rapida, anche anticipando i tempi della più generale revisione degli statuti attraverso uno specifico stralcio. Esigenza che poniamo tanto nelle regioni a statuto ordinario che in quelle a statuto speciale.

LUCIANO VANDELLI (*Rappresentante Conferenza Regioni*)

Molti problemi imputati alla recente riforma costituzionale in realtà nascono da origini antiche e, prevalentemente, dovuti al fatto che in pochi anni abbiamo cambiato numerosi e sostanziali assetti normativi.

In questa direzione, si può affermare come si stiano delineando alcuni punti di avvicinamento tra le Regioni e gli Enti locali in una visione ampia e di sistema del complesso processo di riforma in atto, in cui ogni livello di governo deve essere parte di un circuito virtuoso da condurre insieme ed escludere così ogni rischio di isolamento.

Fondamentale è il richiamo al principio di adeguatezza nel senso che, ad esempio, è difficile immaginare l'attuazione del Titolo V in capo al Comune di 30 abitanti. In tal senso, assume evidente rilievo il concetto di associazionismo.

In sintesi, i seguenti aspetti saranno essenziali per poter procedere ad un assetto equilibrato del sistema:

1. istituire i Consigli delle Autonomie: uno strumento per introdurre nelle Regioni la possibilità di cambiare i percorsi regionali normativi;

2. armonizzare il circuito di esercizio delle funzioni amministrative degli Enti locali e delle leggi regionali;
3. giungere ad una Intesa Istituzionale per ridare un asse di attuazione al Titolo V.

Argomenti da definire in breve:

- 1) integrazione Comunale parlamentare questioni regionali;
2. quadro di rapporto chiaro tra Regioni, Governo e Autonomie.

Nell'ottica di compiere passi in avanti in questa direzione e nel ripristinare le regole costituzionali, vi è massima disponibilità e collaborazione delle Regioni.

LEONARDO DOMENICI (*Presidente ANCI*)

Le Associazioni delle Autonomie hanno sollecitato la sottoscrizione di una nuova intesa istituzionale che ponesse le basi per una rinnovata collaborazione interistituzionale, fra tutti i soggetti costitutivi della Repubblica. Considero l'intesa il punto di partenza che dovrà portarci a compiere atti successivi, come ad esempio il varo del disegno di legge di applicazione della riforma, predisposto dal Ministro La Loggia.

Nella premessa dell'intesa deve essere richiamata con chiarezza la potestà normativa di Comuni e Province.

Altro tema assai rilevante è quello delle risorse e della applicazione dell'articolo 119. Per l'Anci è oramai non rinviabile la possibilità dei Comuni di istituire tributi propri, nonché la definizione della compartecipazione al gettito di un grande tributo erariale; la strada fino ad ora imboccata dell'avvio della compartecipazione all'Irpef si sta dimostrando insufficiente per far fronte alle domande di fiscalità locale sempre crescenti ed i bilanci delle amministrazioni locali vivono una fase davvero difficile.

Questi punti devono essere trattati sia nell'intesa che nel ddl. Francamente non vedo alcun contrasto con la necessità di adeguamento delle norme contenute nel Testo Unico per l'Ordinamento degli Enti Locali, su cui il Governo intende chiedere al Parlamento una delega. Proprio perché si tratta di percorsi non in contrasto, ma che tendono verso l'attuazione di un processo realmente federalista e autonomista, credo che nel nuovo TUEL dovranno essere elencate con chiarezza le funzioni fondamentali e proprie degli Enti Locali.

Intendo segnalare, brevemente, altre due questioni. La prima riguarda la urgente applicazione dell'articolo 11 della Legge Costituzionale 3/2001, e cioè l'integrazione con rappresentanti di Regioni ed Enti Locali della Commissione Bicamerale per le questioni regionali.

La seconda questione riguarda la razionalizzazione dei Comuni e il processo di associazionismo, assai sostenuto e stimolato dall'Anci.

ANTONIO D'ALI' (*Sottosegretario Ministero dell'Interno*)

L'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione rappresenta un passaggio molto delicato anche a causa della mancata previsione nella legge costituzionale di riforma di norme transitorie al nuovo assetto delineato, in cui non è assente il rischio di frantumazioni, di disfunzioni, di disorganicità.

Il disegno di legge di attuazione della riforma costituzionale, attentamente vagliato in sede di Cabina di regia, ha già superato il primo esame da parte del Consiglio dei Ministri. La definizione di alcuni punti come quelli dell'individuazione dei principi fondamentali, delle funzioni amministrative e della elaborazione di un razionale sistema di controllo in funzione della efficienza dell'ente e della sua ottimale gestione anche nei momenti di "crisi" non è tutt'ora scevra da polemiche e perplessità, manifestate da più parti.

E' auspicabile che si possa addivenire ad una composizione delle posizioni discordanti nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di leale collaborazione, ma soprattutto assicurando l'**unitarietà** dello Stato.

Desidero anche ribadire il ruolo di supporto, ancillare, del Ministero dell'Interno nei confronti delle Autonomie, oggi riconsacrato dalla delega conferitaci alla riscrittura del testo unico degli Enti locali.

ENRICO LA LOGGIA (*Ministro per gli Affari Regionali*)

Il nuovo articolo 114 della Costituzione sancisce la pari dignità istituzionale tra tutti i livelli di governo: questo elemento costituisce il punto centrale della riforma che è fatta male e non è condivisibile in molti punti. Basta pensare, solo per citare alcuni punti su cui il testo è lacunoso, al rispetto degli obblighi internazionali come vincolo per la legislazione statale e regionale.

Un altro elemento lacunoso della riforma è costituito dalla mal formulazione dei principi relativi alla individuazione delle materie

legislative rimesse alla competenza dello Stato e dal mancato chiarimento sulla natura della competenza esclusiva spettante alle regioni nelle materie "residuali" rispetto alla competenza statale.

Un ulteriore elemento da meglio definire è costituito dalle funzioni amministrative spettanti ai comuni.

Il cammino di attuazione della riforma costituzionale si può articolare in quattro momenti:

1. l'approvazione del disegno di legge già presentato per la applicazione della legge costituzionale n. 3/2001;
2. la presentazione di un disegno di legge delega per la riscrittura del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;
3. il disegno di legge costituzionale sulla devoluzione;
4. un disegno di legge costituzionale di riforma della riforma, in cui tra l'altro prevedere la "costituzionalizzazione" delle comunità montane.

Nello spirito di collaborazione con gli altri livelli istituzionali, si deve sottolineare che entro pochi giorni si dovrebbe andare al varo dell'accordo interistituzionale e che il Governo non ritiene "blindata" la propria proposta di attuazione della riforma del titolo V. Noi ricerchiamo una unica sede di confronto, che dovrebbe essere la Conferenza Unificata.

NICOLA MANCINO (*Presidente Comitato parlamentare attuazione art. 11, l.c. 3/2001*)

La riforma deve essere attuata con spirito critico e costruttivo. La pari valenza tra i vari livelli istituzionali non vuol dire che essi sono posti sullo stesso piano, visto che lo Stato ha qualcosa in più. Il Parlamento continua ad essere il garante dell'interesse nazionale.

L'articolo 118 ed il principio di sussidiarietà costituiscono un vincolo per l'esercizio del potere legislativo da parte dello Stato e da parte delle regioni. Le regioni devono comprendere che esse non possono più, di regola, gestire ed amministrare: devono quindi cambiare natura.

Oggi in Parlamento vi sono numerose proposte del Governo che tendono a conferire ad esso deleghe, in particolare per la individuazione dei principi da utilizzare per le materie a legislazione concorrente. Ciò contrasta con i principi fondamentali: appare necessario che intervenga una legge quadro. Notevoli preoccupazioni suscita anche la proposta di legge costituzionale sulla devoluzione e sugli effetti dissolutivi che essa potrebbe determinare nel nuovo quadro costituzionale disegnato dalla riforma.

La Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali deve essere costituita e si deve occupare di tutte le materie che attengono a regioni ed enti locali, quindi anche delle iniziative del Governo, e non solo della legislazione concorrente.

Gli enti locali devono essere coinvolti nella definizione dei principi fondamentali, già a partire dalla delega per la riforma del sistema fiscale e dalla prossima legge finanziaria.

Lo Stato ha perduto la sua capacità legislativa generale; per una parte rilevante essa è attribuita alle regioni che però appaiono spesso come sonnolente e caratterizzate da resistenze di tipo neocentralistico. Esse devono essere consapevoli che senza la collaborazione degli enti locali sarà difficile in senso positivo il loro rapporto con lo Stato.

SERGIO PANUNZIO (*Università Luiss di Roma*)

In conclusione, vorrei provare anch'io a dare un piccolo contributo ai lavori facendo qualche breve considerazione sul disegno di legge "La Loggia". Lo faccio con spirito critico ma costruttivo.

Io parto dall'idea che la definizione dei principi fondamentali da parte dello Stato sia una eventualità e non una necessità. Cioè se i principi ci sono non c'è bisogno della ricognizione da parte del Governo. Se e quando si porrà il problema lo dirà la Corte quali sono i principi e se non ci sono e si ritengono necessari, soprattutto nelle materie "nuove", in questi casi interverrà il Parlamento e farà quello che deve fare.

Mi chiedo se sia utile affrontare diversamente il problema.

Ci sono altri punti su cui vorrei avere il piacere di fare qualche considerazione. Riguardano due commi dell'art. 7 che mi lasciano perplesso.

Il primo è il comma 1 laddove si dice che la questione di legittimità di uno Statuto regionale, a norma del 2° comma del 123, può essere promossa entro il termine di 30 giorni dalla pubblicazione. Qua il disegno di legge scioglie un nodo interpretativo, un aspetto ambiguo dell'art. 123; se il ricorso si fa prima o dopo. Però la soluzione prescelta mi lascia perplesso.

Il secondo riguarda il sesto comma, che prevede che quando è promossa una questione di legittimità costituzionale su una legge statale o regionale l'efficacia della stessa resta sospesa fino a che intervenga la decisione della Corte. In via generale, mi lascia perplesso che una legge ordinaria possa prevedere la sospensione di un'altra legge. Qui si incide sull'efficacia formale della legge, sulla forza della legge e degli atti equiparati. Ma questo non è nella disponibilità della legge ordinaria ma costituzionale.

2. Sintesi Generale

L'iniziativa è stata voluta dall'Università di Palermo e dall'Osservatorio per il federalismo, composto da Anci, Upi, Uncem e Lega delle autonomie, sulla potestà normativa degli enti locali. Nel corso della prima giornata sono emerse sostanzialmente le seguenti indicazioni:

- 1) importanza della attribuzione di tale autonomia;
2. immediata applicabilità della riforma alle regioni a statuto speciale;
3. critiche al disegno di legge del Governo sulla attuazione della riforma del titolo V della Costituzione.

Il disegno di legge del Governo sulla attuazione della riforma del titolo V della Costituzione è giudicato dagli interventi al convegno di Trapani essere caratterizzato dalla sottovalutazione della importanza innovativa del riconoscimento della potestà normativa dei comuni, delle province e delle città metropolitane operato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Una legge che costituzionalizza gli statuti comunali, pone sullo stesso piano lo Stato, le regioni e gli enti locali ed attribuisce una più ampia autonomia regolamentare alle autonomie locali. Ed invece la proposta del Governo ridimensiona gli ambiti di autonomia normativa attribuiti agli enti locali subordinandola in modo molto marcato alle scelte della legislazione regionale e nazionale. In tal modo si rischia di privare gli enti locali di un forte strumento per resistere ai rischi di neo centralismo regionale, cioè della pretesa delle regioni di stabilire le regole attraverso cui comuni e province dovranno esercitare le funzioni loro attribuite.

Altri tre elementi sono stati sottolineati nella prima giornata del convegno di Trapani sulla potestà normativa degli enti locali:

- a) la necessità di dare attuazione immediata alle scelte di fondo della riforma della Costituzione;
- b) il rischio di neo centralismo regionale, una tendenza che può trovare ulteriore linfa nella ipotesi di limitazione della autonomia normativa degli enti locali;
- c) la ampiezza della possibilità di ricorso ai controlli sostitutivi. In tal modo si possono infatti introdurre controlli sulla attività degli enti locali addirittura molto più marcati che nel passato. Il che non è invece avvenuto con il decreto legge n. 13/2002 che responsabilizza direttamente comuni e province ad adottare i necessari interventi sostitutivi in caso di mancata approvazione dei bilanci entro i termini previsti.

Nel corso della prima giornata del convegno di Trapani si è inoltre molto insistito sulla necessità di completare la riforma costituzionale offrendo anche agli enti locali adeguate garanzie, in particolare aprendo ad essi la possibilità di ricorrere direttamente alla Corte Costituzionale contro le leggi statali e regionali che invadono gli ambiti che la Costituzione riserva a comuni e province.

E' stato sottolineato in particolare come la attribuzione di autonomia normativa agli enti locali costituisce un deciso colpo alla costruzione tradizionale della gerarchia delle fonti, per cui le scelte degli enti locali erano comunque subordinate agli spazi lasciati liberi dalla legislazione. La nuova costruzione costituzionale è invece molto più attenta alla valorizzazione delle autonomie ed alla costruzione di un sistema istituzionale policentrico.

Il convegno di Trapani sulla attribuzione della funzione normativa degli enti locali a seguito della riforma del titolo V della Costituzione ha pienamente raggiunto i suoi obiettivi di sottolineare la grande importanza di tale elemento di novità introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001. Un elemento che costituisce uno dei tratti caratterizzanti di fondo della riforma e che apre scenari e potenzialità del tutto nuove per la evoluzione del ruolo degli enti locali. Elementi su cui si sono ritrovati tutti i protagonisti della tavola rotonda conclusiva, e cioè il ministro per gli Affari regionali Enrico La Loggia, il presidente dell'ANCI Leonardo Domenici, il presidente della commissione parlamentare per l'attuazione della riforma del titolo V Nicola Mancino, l'assessore regionale emiliano Luciano Vandelli, il presidente dell'UNCEM Enrico Borghi ed il presidente della Lega delle Autonomie Oriano Giovannelli.

Nel corso della tavola rotonda conclusiva del convegno sulla funzione normativa degli enti locali indetto dall'Osservatorio per il federalismo e dall'istituto di diritto pubblico dell'Università di Palermo sono stati evidenziati una serie di punti di grande rilievo:

- a. la riforma del titolo V della Costituzione assicura pari dignità istituzionale a tutti i livelli di governo;
- b. si approssima la conclusione di una intesa istituzionale tra il Governo nazionale, le regioni e le associazioni degli enti locali per la applicazione della riforma;
- c. il disegno di legge La Loggia per la attuazione della riforma costituisce una base per l'attuazione della riforma;
- d. è importante la riscrittura del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali alla luce dei principi introdotti dalla legge costituzionale n. 3/2001, in particolare per la individuazione delle funzioni proprie dei comuni;
- e. l'associazionismo tra gli enti locali costituisce una risposta obbligata alle nuove "sfide" che sono lanciate ai comuni e le forme associative stabili sono titolari delle stesse prerogative dei singoli enti;
- f. la riforma della Costituzione impone un radicale ripensamento del ruolo delle regioni, in particolare in direzione

dell'accresciuto ruolo di gestione delle funzioni amministrative attribuito agli enti locali;

- g. è urgente che il Parlamento vari le regole per la integrazione della Commissione Bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali.

Il convegno di Trapani ha raggiunto l'obiettivo di realizzare una convergenza "strategica" tra la elaborazione delle Associazioni degli enti locali e di buona parte della dottrina per l'applicazione di una riforma che non costituisce un elemento di "rottura" ma la piena attuazione dell'articolo 5 della Costituzione. Un elemento di straordinario rilievo innovativo è costituito dalla introduzione del principio della sussidiarietà, oltre che dal riconoscimento accanto al potere legislativo dello Stato e delle regioni, del potere normativo attribuito anche agli enti locali. Altro elemento di grande rilievo è costituito dal riconoscimento costituzionale della autonomia finanziaria degli enti locali. E' stato inoltre sottolineato con grande rilievo la evoluzione del nostro sistema istituzionale in direzione di una pari ordinazione tra i vari livelli istituzionali.

3. Le indicazioni di apertura

(Fabrizio Clementi - Coordinatore dell'Osservatorio sul federalismo comunitario)

1. I Comuni (e gli altri Enti locali) non sono "patrimonio" delle Regioni, come prima non lo erano dello Stato. Ignorando il chiaro contenuto dell'art. 114 Cost. (soprattutto del 1° comma) si tende a sottovalutare il fatto che l'unità della Repubblica (Art. 5) viene ri-garantita (e forse anche ri-legittimata) proprio in virtù del riconoscimento del livello costituzionale paritario attribuito ad ogni Ente territoriale, e, quindi, dal riconoscimento dell'istituzione locale - Comune/Provincia/Città metropolitana quale elemento costitutivo della Repubblica.

2. Le Regioni: nuovi "staterelli" o sistemi integrati di governo del territorio? Il dibattito apertosi sugli effetti conseguenti alla scissione tra funzione legislativa e funzione amministrativa obbliga ad un ripensamento del ruolo e dell'organizzazione dell'ente regione. Se, come pensano i rappresentanti delle Autonomie locali, l'art. 114, 1° comma Cost. ha una ricaduta anche nella dimensione regionale (per cui la regione-ordinamento è costituita, sul piano istituzionale, dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle forme associative degli Enti locali e, quindi, anche dalla Regione) è necessario chiarire le caratteristiche proprie dell'ente Regione che la differenziano dallo Stato e dall'Ente locale. Oggi la Regione è un ibrido organizzativo e vissuto come uno stato ministeriale e come un grande Comune. Se la Regione deve sempre più caratterizzarsi come soggetto di programmazione, di direzione dei grandi processi economici e sociali, di integrazione e di mediazione tra differenti livelli di governo territoriale, di soggetto esponenziale proiettato sullo scenario europeo ed internazionale, ne consegue la necessità di ripensare, da una parte, la complessiva organizzazione dell'apparato regionale e, dall'altra, di ricostruire le forme di rappresentanza e di decisione sulle grandi scelte in ambito regionale. Quest'ultimo tema riguarda il bicameralismo differenziato che, anche a seguito dell'istituzione del Consiglio delle Autonomie ex art. 123 Cost. dovrà essere realizzato anche in sede regionale, nonché la definizione di idonee sedi di *new governance* incardinate sul principio di concertazione e di codecisione tra diversi enti (si pensi in prospettiva alla riforma in sede nazionale della Conferenza Unificata ed alla costituzione di una seconda Camera delle Autonomie territoriali).

3. La sussidiarietà viene troppo spesso identificata in un principio etico e non in un criterio giuridico di azione e di organizzazione dei pubblici poteri. In tale ultima accezione essa dovrebbe riguardare gli ambiti delle funzioni normative ed amministrative (e della stessa finanza pubblica). Se la Regione, come la Repubblica, è (deve essere) una realtà policentrica, ciò significa realizzare un sistema integrato di decisioni non più incardinato sul principio di gerarchia e neppure su quello della rigida ripartizione di competenze, ma teso a favorire la realizzazione di un sistema di collaborazione interistituzionale all'interno del quale la sussidiarietà si muove come un criterio dinamico di allocazione di competenze e di risorse al livello più adeguato. I principi di adeguatezza e di differenziazione, pertanto, non sono criteri di ridimensionamento della forza espansiva che può avere la sussidiarietà applicata ad esempio in via generalizzata ai Comuni, ma la concreta modalità di esercizio della medesima.

4. Legislazione e normazione diffusa. I nodi che emergono in questa prima fase di ricostruzione dei ruoli di ogni ente territoriale e di ridefinizione dei rispettivi rapporti riguardano in prima battuta due aspetti: a) quale ruolo e quale funzione attribuire alla norma generale ed astratta, tenendo conto del processo in atto di generale delegificazione? b) che rapporti si stabiliscono tra le diverse fonti normative, attuando il cosiddetto principio di cedevolezza?

5. Controlli e garanzie. La crisi (e la fine) dei controlli preventivi di legittimità, sembra ancora non sufficiente a far saltare le logiche di potere centralistico intrinseche alla cultura delle gerarchie. È innegabile che questo tema tocchi un punto nevralgico del sistema democratico. Molti si preoccupano di come controllare gli enti più piccoli (soggetti immaturi all'esercizio di piene responsabilità di governo) e pochi affrontano il "toro per le corna": dopo la riallocazione di poteri (politici) forti all'interno degli enti e dopo l'affievolimento dei poteri burocratici negli ambiti procedimentali, come evitare che ogni ente diventi sempre più autoreferenziale e fortino blindato ed oscurato? L'attribuzione al potere statutario di ogni ente territoriale di disciplinare il sistema di controlli interni e di garanzie, fino all'identificazione dei controlli sostitutivi, apre indubbiamente una prospettiva nuova, ma non ancora sufficiente. Il tema delicato sembra essere sintetizzabile nell'orizzonte di un nuovo sistema di controllo e di garanzie di carattere comunitario, intendendo con ciò la ricostruzione di un sistema che, garantito da norme e da soggetti effettivamente terzi dal potere politico, consenta un riequilibrio tra poteri che non impedisca (o rallenti) il processo di formazione di una decisione, ma che eventualmente lo influenzi e lo vincoli al rispetto dei principi fondamentali dell'orientamento e degli interessi pubblici. Il problema, quindi, non è più relativo al controllo gerarchico (anche successivo) tra enti separati, ma riguarda, da una parte, la costruzione interna ad ogni ordinamento di un idoneo sistema di garanzie e di controlli come parte integrante del processo decisionale e, dall'altra, l'organizzazione di un sistema "terzo" (non statale) riguardante la dimensione regionale e quindi paritariamente rivolta sia verso l'ente Regione che verso gli Enti locali.

6. A questo tema se ne aggiunge un altro: quale effettiva garanzia e quali forme di tutela delle prerogative degli Enti locali è possibile se non si consente a questi ultimi l'accesso diretto alla Corte Costituzionale?

4. L'esito

Il convegno di Trapani ha realizzato almeno due obiettivi:

1. innanzitutto (obiettivo storico) si è ottenuta una convergenza, che potrebbe essere di carattere strategico, tra l'elaborazione istituzionale delle Associazioni delle Autonomie locali e l'elaborazione svolta da una parte rilevante della dottrina Costituzionale;
2. sul punto specifico del potere normativo degli Enti locali, da taluni interlocutori istituzionali disconosciuto o sottovalutato, la dottrina giuridica riconosce la fondatezza dell'analisi svolta dalle Associazioni delle Autonomie anche se è aperto il dibattito sulle numerose implicazioni delineate dalla relazione introduttiva del Prof. Piraino e dalle proposte formulate dal gruppo degli esperti delle Autonomie in ordine all'attuazione del nuovo Titolo V.

In particolare, per quanto riguarda il tema specifico oggetto del Convegno, si possono sottolineare alcuni elementi emersi con chiarezza dalla discussione svoltasi in sede scientifica sulla base delle indicazioni formulate in apertura del Convegno dall'Osservatorio delle Associazioni ANCI - UPI - UNCEM - LEGAUTONOMIE:

1. la riforma Costituzionale del Titolo V non è una rottura dell'ordinamento ma la piena attuazione dello storico art. 5 Cost. rimasto per troppi anni sostanzialmente inattuato (salvo le prime riforme non costituzionali rappresentate dalla legge 142/90 e successive);
2. la novità più profonda della recente riforma costituzionale è indubbiamente rappresentato dal principio di sussidiarietà per il quale l'azione amministrativa pubblica è incardinata sui Comuni, che debbono poter esercitare le loro funzioni nelle forme associative delle Unioni e, in montagna, delle Comunità Montane, per principi di adeguatezza e di differenziazione sulle Province, sulle Città Metropolitane e sugli altri livelli istituzionali. E questo il vero significato da attribuire all'art. 118 Cost. Ed in questo senso, il principio di sussidiarietà deve essere supportato dal principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo;
3. l'esercizio del potere normativo -statutario, legislativo, regolamentare- (art. 117 Cost.) e l'organizzazione di una nuova finanza pubblica (art. 119 Cost.) devono rappresentare l'occasione per favorire la piena attuazione dell'art. 118 (che in prospettiva deve coinvolgere anche le informazioni sociali, i soggetti economici ed i cittadini in nome della sussidiarietà orizzontale) e non per ricostruire nuove/vecchie forme di centralismi statali e/o regionali;
4. si deve parlare di potere normativo e non di solo potere legislativo, perché il compito di tutti gli Enti interessati (paritariamente definiti "soggetti costitutivi della Repubblica") è quello di definire non regole normative rigide e limitative dell'esercizio dell'Autonomia locale, ma si deve passare "dalla normazione per atti ad una normazione per risultati" con ciò significando non più una regolamentazione giuridica "a cascata" di tipo gerarchico, ma ad un processo di normazione che consenta il pieno svolgimento dei compiti di ogni livello di governo in un quadro minimo, ma forte di regole generali;
5. allo stesso tempo il riconoscimento della autonomia finanziaria degli Enti locali, anch'essa da svolgere in un nuovo quadro di regole generale della finanza pubblica, è la garanzia che si sta lavorando tutti per un ordinamento di servizio nei confronti dei cittadini e non per ristabilire nuove gerarchie di potere a fini di parte.

Se il Convegno è servito a precisare e rafforzare le linee guida dell'azione svolta in questi mesi dalle Associazioni delle Autonomie emerge con forza la necessità di un chiarimento politico in ordine all'esercizio dei compiti istituzionali di ogni livello di governo e al modo con cui devono svolgere le relazioni interistituzionali, ai sensi del fondamentale art. 114, primo comma.

Se la Repubblica è costituita dagli enti territoriali (Stato incluso), in attesa del completamento della riforma costituzionale a partire dalla istituzione della Camera delle Autonomie, è bene cambiare in tempo reale alcune regole del gioco in coerenza con questo indirizzo costituzionale, come da troppi mesi le Autonomie locali stanno richiedendo agli altri interlocutori di Governo.

CONFERENZA UNIFICATA: deve divenire la sede di confronto e di concertazione istituzionale.

COMMISSIONE BICAMERALE INTEGRATA: è essenziale che quanto disposto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001 sia immediatamente attuato, data l'urgenza di ripristinare un corretto assetto di confronto istituzionale alla vigilia di possibili e rischiosi conflitti.

In questo senso doveva e deve andare l'intesa interistituzionale tra istituzioni locali, Regioni e Governo, che deve essere concepita, istruita e realizzata come il primo vero atto pattizio tra differenti ma paritari livelli di governo.

L'intesa deve prevedere contenuti, tempi e modalità per conseguire, in sede di Conferenza Unificata e in maniera coordinata, alcuni impegni e obiettivi puntuali, anche attraverso alcuni tavoli triangolari:

1. verifica preventiva di coerenza con la nuova Costituzione degli schemi di progetto legislativo del Governo e delle Regioni, soprattutto in relazione alle funzioni proprie e fondamentali degli Enti locali e dell'esercizio della loro potestà normativa;
2. una proposta legislativa di attuazione dell'art. 119; i lavori si concluderanno entro il 30 giugno prossimo;
3. una prima proposta legislativa di attuazione della lett. p), comma 2, dell'art. 117, riguardante la individuazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali; i lavori si concluderanno entro il 30 giugno prossimo;
4. una proposta legislativa di attuazione dei principi di adeguatezza e di differenziazione, congiuntamente a quello di sussidiarietà, per favorire interventi convergenti di sostegno dell'associazionismo tra i piccoli Comuni, mediante forme stabili e strutturate come le Unioni di Comuni e, nelle aree montane le Comunità montane; i lavori si concluderanno entro il 31 luglio prossimo;
5. una proposta legislativa di adeguamento del Testo Unico degli Enti locali alla nuova Costituzione; i lavori si concluderanno entro il 30 giugno prossimo;
6. perfezionare lo schema del disegno di legge La Loggia; i lavori si concluderanno entro il 31 maggio prossimo.