



INDAGINE CONOSCITIVA

COMMISSIONI AFFARI COSTITUZIONALI CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA RIFORME COSTITUZIONALI - STATO DI ATTUAZIONE DEL VIGENTE TITOLO V DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE

INTRODUZIONE

IL PRESENTE DOSSIER PRENDE IN CONSIDERAZIONE ALCUNI ASPETTI DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE, LIMITANDOSI AGLI EFFETTI GIÀ CONSOLIDATISI IN VIA GENERALE E COMPLESSIVA.

IN QUESTA PROSPETTIVA NON È STATO POSSIBILE ESTENDERE E CONVALIDARE L'ANALISI ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE ED ALLE PROVINCE AUTONOME, DATA LA DIVERSA RILEVANZA CHE LA RIFORMA HA ESPRESSO NEI CONFRONTI DI TALI ENTI.

REGIONI SPECIALI E PROVINCE AUTONOME POSSIEDONO UNA AUTONOMIA DI QUALITÀ DIVERSA EDI DIVERSA RILEVANZA COSTITUZIONALE RISPETTO ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO.

PER QUESTE RAGIONI IL DOSSIER, CHE È COMUNQUE DA INTENDERSI COME DOSSIER “APERTO”, VA LETTO, PER QUANTO RIGUARDA LE AUTONOMIE SPECIALI, COME “APPLICABILE IN QUANTO COMPATIBILE”, AVVERTENDO CHE LA COMPATIBILITÀ NON È AL MOMENTO ESATTAMENTE DETERMINABILE NÉ ESTENSIBILE AL DI LÀ DI ALCUNE INDICAZIONI DI PRINCIPIO.

COMPETERÀ POI ALLE AUTONOMIE SPECIALI, TERMINATA CHE SIA LA REVISIONE DEGLI STATUTI O IN CORSO DI ESSA, ESPRIMERE LE OPPORTUNE VALUTAZIONI O SPECIFICARE, SINGOLARMENTE, IN SEDE DI AUDIZIONE PARLAMENTARE, EVENTUALI PROBLEMATICHE AD ESSE CONNESSE.

COSÌ PURE IN MODO PARTICOLARE E A SEGUITO DELL'INIZIO DEI PROCEDIMENTI DI CUI ALL'ARTICOLO 116 COMMA 3, ANDRANNO VALUTATE LE SPECIFICITÀ DELLE RISPETTIVE REGIONI RICHIEDENTI L'ATTUAZIONE DI ULTERIORI FORME E CONDIZIONI PARTICOLARI DI AUTONOMIA.

TEMA A

IL SISTEMA DI RIPARTO DELLE COMPETENZE TRA STATO, REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI

Una ripartizione di competenze attuata principalmente per materie pone una difficoltà pregiudiziale e generale: infatti la società e la politica di oggi affrontano problemi altamente complessi, ma nessun problema, anche solo mediamente complesso, può essere congruamente risolto attraverso decisioni (o risorse) parcellizzate. La nostra società e la nostra politica richiedono continuamente co-decisioni, coordinamento, collaborazione.

DOPO IL TITOLO V:
IL RIPARTO DELLE
COMPETENZE

La riforma del titolo V non ha tenuto adeguatamente conto di questi dati. Per definire le competenze legislative, ha usato le vecchie tecniche, di cui già si era vista la scarsa operatività: gli elenchi di materie e la distinzione tra norme di principio e di dettaglio. E' stato eliminato, senza essere surrogato da un altro criterio, il principio dell'interesse nazionale, sulla cui base la Corte aveva risolto buona parte dei conflitti pre-riforma. E' stato introdotto, ma solo per la ripartizione delle funzioni amministrative, il principio di sussidiarietà, senza però chiarire come esso debba operare e senza far riferimento al problema delle risorse. E' stato eliminato giustamente ogni riferimento alla supremazia gerarchica dello Stato su regioni ed enti locali, ed affermata la pari dignità costituzionale tra i soggetti che compongono la repubblica, ma non è stato previsto alcun meccanismo di collaborazione tra i livelli di governo.

Le "materie" hanno perduto la loro fisicità. Alcune delle materie di competenza esclusiva statale non sono vere o semplici "materie", cioè sfere di competenze rigorosamente circoscritte: sono invece state definite dalla Corte costituzionale "materie-valori" (es. ambiente); "materie-funzione" (es. tutela della concorrenza, tutela del consumatore); materie "trasversali", che investono e si intrecciano inestricabilmente con altri interessi e competenze (es. ancora la tutela dell'ambiente o l'ordinamento civile). Le materie vengono sempre più identificate e definite attraverso l'esame degli interessi in esse coinvolti, anziché con riferimento a blocchi di apparati e compiti amministrativi. Questo ha condotto poi a rinvenire casi in cui materie di competenza concorrente sono state considerate materie che lo Stato ha il potere di attrarre a sé in via di sussidiarietà.

La Corte ha implementato la riforma (forse si potrebbe dire che l'ha riscritta) impiegando come parametri dello scrutinio di legittimità costituzionale i concetti di materie trasversali, di intreccio di competenze, di sussidiarietà, di individuazione del criterio della competenza prevalente nell'approccio ai problemi. Questo esprime la tensione dinamica cui il riparto di competenze per materia è stato sottoposto (tensione in parte, nonostante tutto, risolta in modo centralistico e ispirata alla volontà di garantire comunque il principio dell'unitarietà più che una formale osservanza del riparto delle competenze enucleato dal 117): una tensione che alla lunga potrebbe diventare lacerante.

IL RUOLO DELLA
CORTE
COSTITUZIONALE

Così la Corte ha progressivamente attenuato le linee di separazione tracciate dai costituenti per accostarsi ai conflitti armata di due strumenti:

- il "variabile livello degli interessi" (prevale l'interesse nazionale, unitario e non frazionabile, quello regionale o quello puramente locale?)
- e il "principio di leale collaborazione" (se più livelli di interesse sono coinvolti, chi è il titolare dell'interesse prevalente non può agire unilateralmente, ma deve coinvolgere anche gli altri soggetti titolari di un interesse rilevante).

Ma sono due strumenti che non hanno alcun aggancio esplicito nel testo costituzionale; e che richiedono valutazioni di merito e di opportunità.

Il contenzioso Stato – Regioni, certamente aumentato, non deve essere tuttavia drammatizzato eccessivamente. E' inevitabile che introducendo una riforma si

introducano anche margini di incertezza e di frizione, destinati tuttavia a diminuire col tempo, nell'assestarsi delle situazioni e nel consolidarsi della giurisprudenza costituzionale. Si deve poi considerare che la riforma non ha avuto il necessario accompagnamento di norme transitorie, sia di livello costituzionale che di livello ordinario. Si deve infine tener presente che l'eccesso di contenzioso di fronte alla Corte trova motivazioni non solo nel contenuto della riforma, ma nelle modalità con cui essa è stata prima approvata e poi attuata, in un contesto caratterizzato da forte conflittualità politica che per certi aspetti si è trasmutata da un lato in conflittualità istituzionale e dall'altro lato in una forte tensione al superamento della riforma del 2001 da parte della maggioranza di governo dalla scorsa legislatura.

La situazione sopra delineata si riflette necessariamente sui meccanismi decisionali e sui processi normativi, producendo complessità sostanziale e complessità procedurale. La complessità sostanziale delle questioni e delle fattispecie regolamentate rende mobili e spesso incerti i confini delle materie, causando una notevole complessità procedurale. Ogni tentativo di separare con nettezza le competenze urta contro difficoltà tecniche difficilmente sormontabili.

Una modifica costituzionale volta a rendere più razionale il sistema di distribuzione delle materie può essere un'utile strada percorribile, purché si tratti di modifiche limitate e che tengano conto della giurisprudenza costituzionale elaborata nel corso di questi anni (va considerato, infatti, che, come si ricordava, un'importante opera di definizione delle materie è già stata fatta in via interpretativa dalla Corte costituzionale). Tale razionalizzazione avrebbe la conseguenza di diminuire il ruolo che le c.d. "materie trasversali" dello Stato giocano oggi all'interno del sistema di riparto delle competenze. Queste "materie non materie" si presentano come competenze, per così dire, senza oggetto, dotate di un'estrema duttilità e di cui non è possibile individuare aprioristicamente i confini. L'uso che spesso se ne è fatto da parte del legislatore statale (in molti casi avallato dalla Corte costituzionale) è servito a bilanciare un riparto di competenze non sempre razionale, ma non ha risolto le complessità sostanziali: come tutti gli aggiustamenti a posteriori ha risolto transitoriamente alcune questioni, ha dato indicazioni, ma non ha ancora portato ad una rielaborazione complessiva.

VERSO UNA
RAZIONALIZZAZIONE
DEL SISTEMA DI
DISTRIBUZIONE
DELLE MATERIE

Razionalizzare dunque il sistema della distribuzione di competenze è il primo passo. Difficilmente si potrà rinunciare ad una elencazione delle materie, perché è un metodo che offre comunque un'indicazione di partenza significativa e utile, anche se porta con sé un certo grado d'incertezza ineliminabile. Struttura, peso e applicazione dei "cataloghi" di materie dipendono infatti dai filtri e dai criteri di lettura sui quali la giurisprudenza costituzionale da tempo sta insistendo: valutazione degli interessi sottesi, criterio della prevalenza, leale collaborazione, procedure di cooperazione ecc.. Ovviamente vanno eliminati dai cataloghi dell'art. 117 gli errori e le incongruità palesi, così come le lacune altrettanto vistose: la dottrina post riforma li ha individuati con sufficiente dettaglio.

Si può porre la questione se sia il caso di costituzionalizzare i principi che la Corte ha usato ed usa come criteri di armonizzazione delle competenze. A ben guardare – ma si esprime un'opinione certamente discutibile – una loro costituzionalizzazione, in questo momento, non sembra né necessaria né opportuna. Non necessaria, perché la giurisprudenza della Corte, pur essendo ancora in evoluzione, è sufficientemente chiara e consolidata per offrire orientamenti a livello di pratica costituzionale. La riforma stessa è ancora in corso di sedimentazione, ed è bene non costringere la sedimentazione entro confini troppo netti. Non opportuna perché la costituzionalizzazione irrigidirebbe questi principi e potrebbe rendere problematico un loro uso a combinazione variabile, con quella elasticità e quei margini di discrezionalità che hanno consentito fino ad oggi l'elaborazione di soluzioni "su misura", equilibrate ed elastiche. Senza dimenticare poi

che le complessità sostanziali si affrontano meglio con un approccio pragmatico e non completamente codificato.

Per quanto riguarda invece la complessità procedurale (individuazione degli spazi di competenza attribuibili al legislatore statale e regionale o modalità di raccordo nel caso, piuttosto frequente, di concorso di competenze) potrebbe essere assai utile sperimentare l'interpretazione del concetto di "principio" (con riferimento alla legislazione statale "di principio") inteso come "obiettivo" e introdurre nelle leggi statali in materia concorrente le necessarie od opportune procedure di cooperazione, di collaborazione e di co-decisione. Questa sperimentazione potrebbe essere estesa anche alle materie trasversali di competenza esclusiva statale che si insinuano nelle competenze regionali residuali o concorrenti. Ovvio che lo Stato, in quest'ultimo caso, potrà permettersi di fissare con maggior dettaglio gli obiettivi da conseguire. Alla fine della sperimentazione potrà valutarsi l'opportunità di "costituzionalizzare" il sistema e la buona pratica introdotta, dopo averne cioè valutato gli effetti.

LA COMPLESSITÀ
PROCEDURALE

Sul piano legislativo i processi appartengono a due livelli, statale e regionale (senza dimenticare, anzi tenendo sempre in evidenza, la normativa comunitaria, che sta prendendo sempre maggior spazio e maggior peso). I processi normativi sono invece più articolati, venendo a comprendere le regolamentazioni degli enti locali ed altre ancora. Il sistema è quindi in primo luogo strutturalmente complesso, e questa complessità è difficilmente semplificabile, perché l'articolazione dei gradi istituzionali è ormai acquisita e difficilmente toccabile. Né è realistico pensare di ridurre o togliere potestà normative a livelli dove esse sono ormai connaturate, anche come manifestazioni della rispettiva autonomia.

Tuttavia la **semplificazione dei processi normativi** può essere perseguita intervenendo sul regime dei soggetti abilitati ad approvare le norme (Camere del Parlamento, assemblee legislative regionali); e razionalizzando gli strumenti normativi (il regime delle fonti) e le relative procedure (sia a livello di principi costituzionali che di regolamenti interni). Una riforma dei processi normativi dovrebbe ovviamente tener conto del regime di collocazione delle competenze (stato - regioni) ed essere funzionale agli obiettivi da perseguire. Questi (salvo limitati settori di competenza esclusiva statale) sono ormai obiettivi di compartecipazione, di coordinamento e co-regolamentazione, in un contesto di rapporti dove sembrano contare sempre meno i paradigmi formali sulle tipologie di competenze o sugli elenchi rigidi di materie, e sempre più una valutazione oggettiva (caso per caso) degli interessi in gioco, spesso concorrenti, al fine di trovare un equilibrato dimensionamento ad un esercizio condiviso delle relative competenze normative.

LA
SEMPLIFICAZIONE
DEI PROCESSI
NORMATIVI

Bisognerebbe allora ridefinire le procedure di cooperazione normativa, a tutti i livelli in cui questa può svolgersi, per semplificarne i processi e far colloquiare meglio e più velocemente i soggetti che devono interagire. Ovviamente nella Costituzione dovrebbero stare pochi e chiari principi, perché le regole sui processi normativi vanno dettagliate nei regolamenti interni.

Quanto ai procedimenti, sicuramente dovrebbero essere rivisti, resi più celeri e funzionali: ma questo è un aspetto in buona misura direttamente connesso alla funzionalità e all'efficacia degli organi di normazione, e più in generale ai loro ordinamenti. Ad esempio, per le Camere le nuove scelte ordinali verranno necessariamente ad incidere sulla funzionalità dei processi normativi. Ma proprio su questo punto bisognerebbe evitare soluzioni esageratamente complesse come quelle sui procedimenti legislativi interparlamentari che si è tentato di costituzionalizzare nella recente riforma, bocciata dal referendum.

Una buona parte del contenzioso costituzionale, di cui si è parlato, dipende da una non sufficiente valutazione, in sede di istruttoria legislativa, di come operano i limiti

delle competenze nei campi dove stato e regioni concorrono nella disciplina. I regolamenti interni dovrebbero introdurre procedure più vincolanti in tal senso. Anche al di là dei regolamenti, si dovrebbero predisporre meccanismi di filtro, in cui magari le regioni possano giocare un ruolo: se non con soluzioni simili a quelle del Bundesrat tedesco, almeno riprendendo il percorso che si voleva avviare con l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Tornando al sistema di attribuzione delle competenze, si nota che, a differenza che nel passato, le materie elencate nell'art. 117. 2° (competenza esclusiva dello Stato) e in qualche misura anche quelle oggetto di competenza concorrente, molto spesso non hanno una consistenza precisa, non sono supportate da una precisa struttura ministeriale né sono organizzate in uno specifico corpo normativo. Da qui quella perdita di "fisicità" delle materie, di cui si è detto all'inizio. Le materie si sfaldano in segmenti sempre più specifici ognuno dei quali pone un intreccio particolare di interessi e perciò un coinvolgimento diverso dei soggetti amministrativi che quegli interessi hanno in cura.

Ancor meno chiaro è determinare quali materie restino affidate alla competenza regionale. La competenza residuale o concorrente crea problemi di delimitazione dei confini e delle responsabilità difficilissimi da risolvere. Per limitarci ad uno solo dei tanti esempi possibili, l'urbanistica ha interconnessioni con aspetti civilistici (proprietà privata, regime vincolistico) e penali (repressione degli illeciti); ha connessione con le materie statali della tutela dell'ecosistema e dei beni culturali, e con la materie concorrente "governo del territorio".

GLI ELENCHI DI
MATERIE

Sostituire gli elenchi di materie con soli obiettivi, clausole di chiusura, o simili, sembra un criterio di eccessiva semplificazione: sia perché su alcuni nuclei duri di riserve statali non c'è obiezione; sia perché la compartecipazione legislativa (sulla base dei criteri e dei limiti individuati dalla corte) è - oggi - il fenomeno di maggior significato nei rapporti stato/regioni. Salvi gli ambiti identificativi dello stato centrale, pare che l'esercizio delle competenze legislative stia confluendo verso la dimensione generale della concorrenza, dove le esigenze dello stato e quelle delle regioni sono destinate a compenetrarsi e a riposizionarsi in ragione dell'esigenza di tutelare determinati interessi o di perseguire determinati obiettivi: volta per volta prevalendo o le esigenze di disciplina unitaria e uniforme (riservate allo stato), o il riconoscimento di ambiti autonomi di regolazione differenziata a livello regionale.

Procedere ad una radicale revisione degli elenchi di materie non risolverebbe il problema delle incertezze di competenze: sposterebbe solo il problema ad altri livelli o su altri campi. Sembra quindi preferibile l'adozione di clausole formulate in applicazione dei principi di unitarietà, leale collaborazione, codecisione normativa (formulate sulla base dei principi indicati dalla giurisprudenza costituzionale). Da evitare assolutamente le clausole che reintroducano il concetto di interesse nazionale e di controllo di merito.

Concludendo su questo aspetto, si ritiene che, oltre a ragioni obiettive legate al modello di riparto delle competenze scelto dal legislatore costituzionale, la difficile funzionalità del sistema sia dovuta alla mancata attuazione della riforma a livello di legislazione ordinaria. **In particolare, pochissime sono le leggi approvate riguardanti i principi fondamentali nelle materie concorrenti,** mentre non sono ancora state approvate quelle riguardanti il federalismo fiscale, la determinazione delle regole unificanti nelle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato che incidono trasversalmente sull'esercizio delle competenze regionali (tutela della concorrenza, determinazione dei livelli essenziali). *aggiungere le seguenti:*

"Particolarmente problematica è poi la mancata attuazione dell' articolo 7 della legge "La Loggia" (legge n.131/2003) nella parte in cui lo Stato avrebbe dovuto provvedere a conferire le funzioni amministrative esercitate alla data di entrata in vigore della stessa legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La

POCHISSIME SONO
LE LEGGI
APPROVATE
RIGUARDANTI I
PRINCIPI
FONDAMENTALI
NELLE MATERIE
CONCORRENTI

mancata attuazione dell' articolo in discorso per quanto attiene alle materie assegnate alla competenza residuale e concorrente delle Regioni si è inevitabilmente riverberata sulla relativa funzione legislativa e ha gravemente compromesso il decollo complessivo della riforma costituzionale. Nelle materie in questione, infatti, le Regioni non possono disciplinare le funzioni non trasferite e rimaste incardinate nello Stato (vedi cit. art. 7 L.131/2003), ma solo dettare una disciplina aggiuntiva, eventualmente introducendo nuove ed ulteriori funzioni amministrative. Peraltro anche questa ultima possibilità è solo teorica, mancando le risorse finanziarie necessarie per la copertura delle nuove funzioni . **Per queste ragioni si può sostenere che la riforma del titolo V della Costituzione è ancora per larga parte inattuata.”**

Forse, quindi, il vero problema non è quello di aggiungere o togliere materie all'elenco delle competenze esclusive dello Stato. L'enumerazione delle competenze se non accompagnata da idonee misure (normative, procedurali, finanziarie, amministrative) volte a rendere possibile nella flessibilità e nella complessità, l'esercizio in concreto delle prerogative regionali, può risultare del tutto priva di effetti se non addirittura di ostacolo per la funzionalità del sistema.

Ciò premesso, è indubbio che una revisione delle competenze esclusive dello Stato sia di fatto motivata. Si pensi, ad esempio, al silenzio tenuto a proposito della circolazione stradale (una materia che in paesi federali è normalmente assegnata al legislatore centrale); al silenzio serbato sulla difesa del suolo (materia che non necessariamente può essere ricondotta al “governo del territorio”); all'incerta collocazione della materia dello spettacolo (che solo recentemente la Corte costituzionale – sent. n. 225 del 2004 - ha ricondotto alla potestà concorrente in materia di “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”). Si pensi, inoltre, alla competenza concorrente di materie dalla connotazione manifestamente nazionale, come: il "trasporto e la distribuzione nazionale (si badi: nazionale) dell'energia", le "grandi (si badi: grandi) reti di trasporto o le “professioni” (su cui la Corte ha notevolmente ridotto lo spazio di intervento regionale).

Non raramente poi gli elenchi riguardano settori destinati ad un'inevitabile sovrapposizione. Per fare alcuni esempi, si consideri i numerosi profili che accomunano la disciplina della tutela ambientale (attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.) con quelle della tutela della salute, del governo del territorio e della protezione civile (tutte di competenza concorrente ai sensi del comma 3 del medesimo articolo), nonché con la normativa regionale residuale in tema di agricoltura (Corte cost., sentt. nn. 12 e 282 del 2004). Si consideri l'inclusione, in elenchi distinti, di oggetti, almeno in parte, sovrapponibili: come le "norme generali sull'istruzione" (competenza statale esclusiva) ed i principi fondamentali sull'istruzione (spettanti allo Stato a titolo di competenza concorrente).

Tenuta presente la ormai cospicua elaborazione compiuta in questi anni dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha offerto importanti elementi di chiarificazione, l'intervento riformatore potrebbe essere limitato ad alcune correzioni e miglioramenti che assumano come base di partenza le modifiche introdotte dalla riforma del 2005 bocciata dal referendum. Quelle modifiche all'elenco delle materie appaiono nel complesso condivisibili perché intese a correggere errori materiali o a migliorare la definizione di talune materie.

In questa prospettiva si potrebbe ipotizzare un recupero allo Stato di materie come: “grandi reti di trasporto e di navigazione”, “produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia”, che certamente richiedono una responsabilità statale non circoscritta alla sola determinazione di principi fondamentali, lasciando alle regioni la competenza concorrente sulle stesse materie nella dimensione locale. Altrettanto dicasi per le materie indicate sopra. Nello stesso ordine di idee dovrebbe

essere portata in capo allo Stato la disciplina dei rapporti di lavoro, la tutela e la sicurezza del lavoro, fatta salva la competenza delle Regioni per gli aspetti inerenti il mercato di lavoro e la formazione professionale.

Altro elemento di rigidità del nostro sistema di riparto delle competenze è dato dall'istituto della legislazione concorrente, basato sulla discussa distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio. Esiste infatti tra Stato e Regioni una ripartizione verticale delle competenze articolata non già per "campi materiali" – come dovrebbe accadere per le materie di competenza esclusiva - ma per "modi di disciplina". È chiaro che le reciproche definizioni di competenza tra Stato e Regioni dipendono, in questo caso, dalla distinzione che si vuole dare tra principi e regole di dettaglio, e non è sempre agevole distinguere ciò che è principio fondamentale da ciò che non lo è.

IL RIPARTO DELLE
COMPETENZE: LA
LEGISLAZIONE
CONCORRENTE

Vale la pena di ricordare a questo proposito che nella sent. n. 50/2005 le Corti riconosce che *"la nozione di "principio fondamentale", che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le "materie" hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. E' il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni"*. E Nella sent. n. 336/2005 (in materia di ordinamento della comunicazione) la Corte statuisce che *"[...] l'ampiezza e l'area di operatività dei principî fondamentali – non avendo gli stessi carattere «di rigidità e di universalità» (cfr., da ultimo, sentenza n. 50 del 2005) – non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa. Esse, infatti, devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano."*

Il modello positivamente accolto nel nostro sistema presenta spiccati punti di contatto con quello dell'abrogato art. 75 del Grundgesetz – in cui il Bund era competente ad adottare *Rahmenvorschriften* – piuttosto che con il modello della *konkurrierende Gesetzgebung*. La competenza concorrente alla tedesca si differenzia da quella ripartita, poiché in essa il campo materiale spetta, per intero, all'uno o all'altro soggetto, e sussiste una regola che esclude l'intervento di una fonte (legge regionale), nell'ipotesi di regolamentazione da parte dell'altra fonte (legge statale). Così facendo il legislatore centrale è posto in condizione di articolare variamente il proprio rapporto con i legislatori locali, potendo non solo indirizzarne, ma anche espropriarne la competenza (attraverso la clausola di necessità), occupando ambiti a questa altrimenti riservati.

IL MODELLO
TEDESCO

Comunque sia un vero punto critico è rimasto l'elenco dell'art. 117, terzo comma, sulle materie concorrenti: sia perché alcune materie sono palesemente e pacificamente squilibrate rispetto alla competenza regionale quali quella della produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; sia perché lo spazio riservato alla competenza legislativa regionale finisce per essere così esiguo che risulta difficile individuare il significato della competenza stessa (per esempio le professioni o la tutela del lavoro il cui intreccio con i vari titoli di competenza esclusiva dello stato - ad esempio ordinamento civile, ordinamento degli enti nazionali etc – rischia di rendere prive di contenuto dispositivo le eventuali disposizioni regionali).

Tutto ciò ha, dunque, comportato una grande difficoltà ad individuare e definire spazi attribuibili alla competenza esclusiva regionale (che spesso si riduce a semplici spezzoni di materie) e ha schiacciato la gran parte degli interventi legislativi sia Statali che regionali in quello che la Corte definisce "concorso di competenze" e cioè , a dirla

chiaramente , nella competenza concorrente .

La Corte ha cominciato ad abbozzare alcuni criteri per risolvere gli inevitabili conflitti che derivano dal “concorso di competenze” quali il” rapporto principio - dettaglio” usato anche in caso di concorso tra competenze regionali e competenze esclusive statali (vedi ad esempio la giurisprudenza in materia di ambiente), “la procedure di concertazione Stato – regioni - enti locali”, “la chiamata in sussidiarietà”. Si tratta di criteri ancora in fase di perfezionamento che non risolvono pienamente i problemi.

Nell’ambito di una visione “federalista” si può esprimere una valutazione positiva della competenza concorrente, purché si proceda nello stesso tempo a rafforzare i meccanismi di integrazione e i luoghi della collaborazione fra i livelli istituzionali, dando finalmente attuazione alla soluzione transitoria prevista dall’art. 11 della L.C. 3/2001 (integrazione della “bicameralina” con rappresentanti di Regioni ed enti locali) per consentire l’effettivo coinvolgimento del sistema delle autonomie nel procedimento legislativo statale, in attesa di una futura, auspicabile trasformazione del Senato in una Camera di rappresentanza delle Regioni e delle autonomie locali.

Di contro, si osserva che la giurisprudenza della Corte sta assimilando, di fatto, alla competenza concorrente tutte le competenze regionali: quando si introduce il concetto di “livello di interesse”, la “chiamata in sussidiarietà”, gli obblighi di leale collaborazione e di co-decisione, diventa naturale concludere che il sistema sembra stia evolvendo verso una generale competenza concorrente.

Tenendo conto di questa evoluzione , si potrebbe, in una prospettiva di più radicale innovazione e semplificazione degli assetti competenziali di Stato e Regione, si potrebbe addirittura pensare ad una soppressione dell’art. 117, IV comma, della Costituzione, (competenza residuale esclusiva della Regione) ed alla trasformazione dell’elenco delle competenze concorrenti indicato al terzo comma in clausola residuale: “sono materie di competenza concorrente tutte quelle non indicate al comma 2” (competenze statali esclusive). Per questa via – che, si ripete, viene esposta quasi a modo di provocazione - si avrebbe che l’intervento regionale opera su un campo assai vasto di materie, lasciando allo Stato solo la definizione delle norme di principio a tutela di interessi unitari non frazionabili. Per contro, la Regione perderebbe il vantaggio della residualità che, peraltro, si è rivelato molto meno pregnante di quanto facesse pensare all’inizio della riforma, dopo gli interventi della Corte Costituzionale che hanno progressivamente avvicinato la potestà residuale esclusiva alla potestà concorrente.

Un’altra possibile semplificazione potrebbe consistere nella cancellazione di tutte le **competenze trasversali** dello Stato enumerate nell’elenco della potestà esclusiva e nell’introduzione di una facoltà di intervento generale e trasversale sulle materie di competenza regionale a tutela di esigenze unitarie, fissando chiaramente i presupposti, le modalità di intervento e precisi criteri di coinvolgimento delle Regioni. L’introduzione di una clausola di chiusura sotto forma di clausola di necessità potrebbe essere discussa, sulla base di queste considerazioni e con questi limiti.

Si è già ripetutamente accennato ad uno dei meccanismi che la Corte costituzionale ha individuato al fine di rendere meno rigido e più duttile il sistema delle competenze: la c.d. **“sussidiarietà legislativa”**. **Nella sentenza n. 303/2003** la Corte ha cioè affermato che anche nel nostro sistema costituzionale esistono congegni volti a rendere più flessibile un disegno che altrimenti rischierebbe di vanificare quelle istanze di unificazione che trovano sostegno giuridico nella proclamazione di unità e di indivisibilità della Repubblica. Uno di questi congegni, in grado di garantire una flessibilità del modello, è stato individuato dalla Corte nell’art. 118, comma 1, della Costituzione: ossia nel principio di sussidiarietà, principio, che pur operante sul piano amministrativo, finisce per riverberarsi, in virtù del principio di legalità, sullo stesso

LA SUSSIDIARIETÀ
LEGISLATIVA

assetto delle competenze legislative, consentendo allo Stato di attrarre a sé le competenze normative (rendendo, così, meno rigido il riparto di competenze).

Questa interpretazione è indubbiamente elegante, e capace di sbloccare situazioni che non troverebbero soluzione in una rigorosa applicazione dell'articolo 117 della Costituzione; ma può però essere vista come una forzatura del dettato della Costituzione, sicché non sarebbe incongruo pensare ad una revisione che desse copertura costituzionale al meccanismo escogitato dalla Corte. Una volta modificata la Costituzione si potrebbe pensare ad una attuazione del disposto costituzionale mediante una legge ordinaria che, a garanzia delle Regioni, fissasse, nel modo più puntuale possibile, i presupposti, le condizioni ed i meccanismi con cui lo Stato può attrarre a sé competenze legislative regionali.

Di contro si può tuttavia osservare – e l'osservazione vale in tutti i casi in cui si discuta di costituzionalizzare orientamenti giurisprudenziali della Corte - che una Costituzione “rigida” com'è la nostra deve in genere contenere solo l'indispensabile, lasciando ad altre fonti ed alla giurisprudenza quanto non sia indispensabile fissare con un alto grado di immutabilità, specialmente quando si tratti della messa a punto di una riforma, come quella del titolo V, ancora in corso di sedimentazione. Forse al momento è più utile, rispetto ad una costituzionalizzazione dell'attrazione di competenze in sussidiarietà, lasciar crescere l'attività interpretativa della Corte, che potrebbe evolversi anche in senso diverso da quello oggi ipotizzabile. Sarebbe invece fondamentale che Stato e Regioni si adeguassero, non in via contenziosa ma in via di collaborazione, ai principi che la Corte va elaborando al fine di definire meglio il quadro delle regole sull'esercizio delle competenze legislative e amministrative. Durante la scorsa legislatura fu sottoscritto tra Governo e Conferenza dei presidenti di Regione un accordo di collaborazione in materia di legislazione, che avrebbe dovuto agevolare una migliore lettura del regime delle competenze, attenuandone le rigidità e garantendo un'impostazione più corretta dei rapporti fra i soggetti istituzionali: ma non sembra che abbia prodotto molto.

Mentre il riparto delle competenze legislative è affidato ad elenchi delle materie - con tutte le incongruità, le imperfezioni e le incertezze di cui abbiamo parlato - il riparto delle funzioni amministrative segue il principio di sussidiarietà, la cui applicazione è risultata non meno problematica, anche per la mancanza di una definizione giuridicamente non equivoca del concetto di sussidiarietà.

L'art. 118 costruisce un complesso di principi, nel quale accanto alla sussidiarietà stanno l'adeguatezza e la differenziazione: in questo modo subordina l'applicazione del principio di sussidiarietà, già di per sé incerto, a controvertibili valutazioni di tipo politico, di opportunità e via dicendo, simili a quelle che erano implicate nell'applicazione del criterio del “variabile livello di interessi” a proposito delle competenze legislative.

L'ARTICOLO 118
DELLA
COSTITUZIONE

A questo consegue la necessità di individuare apposite procedure e sedi istituzionali di contrattazione e di verifica, che dovrebbero essere composte secondo un criterio paritario ed ispirate al principio di collaborazione o leale cooperazione. Infatti se le competenze amministrative non hanno un criterio a funzionamento automatico per la loro attribuzione (e la sussidiarietà, tarata poi da adeguatezza e differenziazione, non è certo questo tipo di criterio) , è necessario che lo Stato, le Regioni e gli enti locali non agiscano unilateralmente ma cerchino la coordinazione tra i diversi livelli di governo , coinvolgendoli nel procedimento decisionale.

La sussidiarietà esprime dunque l'esigenza di istituire sedi stabili di collegamento tra i diversi livelli di governo, per coordinare le decisioni politiche e l'azione amministrativa

e anche di prevenire e ridurre il contenzioso. Da qui il sistema delle conferenze, unica istituzione della cooperazione interistituzionale in Italia. Resterebbe poi la Commissione bicamerale per gli affari costituzionali integrata da rappresentanti regionali, prevista dall'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001, che non è stata ancora attuata.

Per quanto riguarda il conferimento delle competenze amministrative dalla Regione agli enti locali in applicazione del principio di sussidiarietà, il punto di maggior frizione è stato quello di valutare l'adeguatezza e di applicare ragionevolmente la differenziazione.

Nelle leggi regionali attributive di funzioni agli enti locali sono state demandate, di regola, alle province le funzioni di programmazione intermedia e le funzioni amministrative di area vasta, mentre sono state riservate ai comuni tutte le funzioni amministrative e gestionali non altrimenti allocate. A ciò si è accompagnata l'affermazione del principio di adeguatezza, per il quale il conferimento delle funzioni deve tener conto dell'idoneità dell'ente all'esercizio delle stesse, in forma singola o associata.

L'aspetto negativo della vicenda è venuto dalla scarsa propensione degli enti locali a costituire o ad aderire a forme associate per la gestione delle funzioni amministrative: forme necessarie per superare l'evidente inadeguatezza verificabile in molti casi e per poter applicare con attendibilità il principio di differenziazione.

Altre problematiche emergenti dal conferimento sono essenzialmente relative al difetto di informazioni di ritorno in ordine all'applicazione della legge. A questo difetto potrebbero e dovrebbero supplire i Consigli delle autonomie locali che, in ossequio alla Costituzione (art. 123) ed ai nuovi Statuti regionali là dove approvati, stanno entrando in funzione anche allo scopo di ridefinire le procedure di concertazione Regioni – enti locali.

L'ATTRIBUZIONE DI
FUNZIONI AGLI ENTI
LOCALI

TEMA B
**IL FEDERALISMO FISCALE E IL SUO RAPPORTO CON LE GARANZIE DI EGUAGLIANZA
NEL GODIMENTO DEI DIRITTI SOCIALI**

Il federalismo fiscale non è una parte secondaria o accessoria della riforma del titolo V: dovrebbe anzi essere la parte principale di essa. Purtroppo non ha ancora avuto un serio principio di attuazione.

L'ART. 119
DELLA
COSTITUZIONE

Il **decreto legislativo 56/2000** è unanimemente riconosciuto come insufficiente e soprattutto inadeguato e non rispondente al nuovo sistema previsto dalla riforma.

Tale nuovo sistema finanziario e tributario della Regione e degli enti locali è oggetto delle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Esso considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma); hanno "risorse autonome" e "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri", sia pure "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ed inoltre "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (secondo comma). Le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, consentono – vale a dire devono consentire – agli enti di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma).

Mancano ancora però le norme di principio riguardanti l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, riservate allo Stato a sensi dell'articolo 117, 2° comma, che attribuisce la materia al potere legislativo concorrente regionale riservando appunto allo Stato la determinazione dei principi.

LA CORTE
COSTITUZIONALE

Le Regioni hanno tentato di intervenire in materia di tributi regionali e locali, adducendo la propria competenza residuale: ma la Corte costituzionale ha bloccato ogni tentativo.

Con la sentenza n. **37/2004** la Corte ha infatti dichiarato che l'attuazione del disegno costituzionale di cui all'articolo 119 “ *richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali.*”

Al momento quindi il nuovo federalismo fiscale è ancora un oggetto sconosciuto. Non si sa quale tipo di federalismo consentirà di impiantare, se cioè un federalismo cooperativo o un federalismo competitivo, scelta che va al di là delle proclamazioni pregiudiziali di solidarietà e che dipende in gran parte dal possibile mix di poteri messi in campo. Non si sa, come ha ricordato la Corte, entro quali spazi e quali limiti potrà esplicarsi la potestà impositiva degli attori del federalismo fiscale. Del resto, la stessa Corte ha raffreddato i tentativi regionali di operare sull'IRAP e sulla tassa

automobilistica negando a questi tributi il carattere di “tributi regionali”.

In questa situazione, ragionare sulle conseguenze del federalismo fiscale è un esercizio di ipotesi al quale mancano adeguate basi oggettive.

In ogni modo, l'articolo 119, al comma 1, contiene una “**clausola di sufficienza**” delle risorse ivi indicate, che rappresenta una delle manifestazioni più rilevanti del federalismo fiscale. Essa implica che le attuali funzioni, e l'eventuale trasferimento di nuove funzioni, debbano trovare copertura nelle risorse proprie, nelle compartecipazioni e nel fondo perequativo. In adeguati trasferimenti di risorse. Accanto alle funzioni, gioca un ruolo rilevante il vincolo dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, come dettati dallo stato per tutto il territorio nazionale. Quindi l'esercizio delle competenze regionali (concorrenti e esclusive, tipo le prestazioni sanitarie o assistenziali), là dove incidono su interventi che rilevano sui diritti sociali o civili della popolazione, deve adeguarsi ai livelli essenziali.

LA CLAUSOLA DI
SUFFICIENZA

In via di principio quindi l'articolo 119 pone le basi per evitare che il federalismo fiscale si ponga in contrasto con l'esigenza di garantire ovunque i livelli essenziali per l'esercizio dei diritti sociali.

Se si passa poi dal discorso sul finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali dei diritti sociali al discorso sulla qualità ed alla adeguatezza delle prestazioni rese in concreto, si entra in un terreno che non riguarda il federalismo fiscale ma le performances delle diverse amministrazioni regionali e locali.

I LIVELLI
ESSENZIALI
DELLE
PRESTAZIONI
CONCERNENTI I
DIRTTI SOCIALI E
CIVILI

Certamente i **principi di efficienza e di economicità**, uniti a quelli di efficacia e di imparzialità e di buon andamento, che rappresentano la sostanziale articolazione del dettato costituzionale, costituiscono criteri dai quali non è possibile prescindere, e che condizionano ogni attività amministrativa. Il carattere “sociale” di certe prestazioni e di certi servizi non consente di derogare a questi criteri: criteri che diventano non solo vincoli, ma obiettivi concorrenti dell'azione amministrativa. Il rispetto di questi criteri incide sulla adeguatezza delle risorse, e dovrà essere tenuto in considerazione in sede di erogazione del fondo perequativo, che non può certamente diventare un premio o una stampella per sprechi e inefficienze.

Non mancano strumenti perché lo Stato, accanto ai livelli essenziali delle prestazioni, stabilisca anche forme di verifica del rispetto dei criteri suddetti, d'intesa con le Regioni. In questo modo sarebbe più agevole garantire la sufficienza del fondo perequativo e di conseguenza garantire i livelli essenziali di prestazioni.

Infine, nelle ipotesi in cui vi sia l'esigenza di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, il Governo può sostituirsi agli organi regionali, ex art. 120 Cost., attivando, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, la procedura “ordinaria” o “straordinaria” di sostituzione, ai sensi dell'art. 8 della Legge 5 giugno 2003, n. 131.

I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, devono rispondere sul territorio nazionale a standard “minimi” al di sotto dei quali si rischierebbe di ‘perdere di vista,’ se non di contravvenire, ai diritti fondamentali della persona ed alla necessità dell'uguaglianza ed unitarietà del trattamento.

D'altro lato i governi regionali e le comunità locali devono poter definire livelli ulteriori di prestazione in riferimento alle necessità specifiche dei territori, pur se questo deve avvenire nel quadro dei “binari” che gli accordi Stato-Regioni hanno

disegnato: per limitarci alla sanità pensiamo a direttive come l'appropriatezza della prestazione, il monitoraggio e la compatibilità della spesa, l'integrazione socio-sanitaria, le regole di accreditamento delle strutture private, e così via, fino, se vogliamo, al controllo delle Iste di attesa (diritto alla fruizione della prestazione).

Nella definizione di questi livelli ulteriori potranno certamente prodursi differenziazioni tra le varie zone del territorio nazionale .

Si potrebbe, così, registrare una duplice disparità tra Regioni con maggiori disponibilità di risorse finanziarie e Regioni con minori disponibilità. I cittadini abitanti nei territori che raccolgono un alto gettito fiscale potrebbero ottenere di vedere assicurati servizi anche superiori a quelli che devono essere uniformemente garantiti, visto che le Regioni insediate in quei territori verrebbero a detenere i mezzi finanziari per scegliere se mantenere le prestazioni al livello imposto oppure arricchirle. Una uguale possibilità sarebbe invece preclusa ai cittadini delle Regioni povere, alle quali l'entità delle entrate impedirebbe di superare i livelli essenziali: queste Regioni, quindi, potrebbero non fruire in concreto di quella autonomia di spesa che ad esse - come a tutte - è garantita in astratto. Inoltre, non appare verosimile prevedere che la dotazione del fondo perequativo possa essere tale da consentire alle Regioni di scegliere se mantenere o superare i livelli essenziali. Infatti, ad aumentare la misura del fondo non sarebbero interessate tutte le Regioni, ma solo quelle i cui territori esprimano "una minore capacità fiscale per abitante"; in questo modo, la destinazione non generale del fondo automaticamente potrebbe rompere il fronte unico tra Regioni, ossia quello che era il principale punto di forza nella contrattazione finanziaria con lo Stato.

Il tema dei livelli essenziali porta con sé inevitabilmente le problematiche sia della 'capacità finanziaria - capacità "contributiva" che della capacità evolutiva e culturale dei sistemi pubblici, riferita quindi alla qualificazione delle scelte politiche. Dunque le differenziazioni sono da valutarsi come endogene, connaturate al sistema. Non rappresentano un effetto non voluto del federalismo, anzi ne rappresentano una caratteristica. Al fine di attenuare dette differenziazioni, o comunque di mantenerle entro un limite "tollerabile", potrebbero essere utilizzati gli strumenti, previsti al comma 5 dell'art. 119 Cost., delle "risorse aggiuntive e interventi speciali".

CAPACITÀ
FINANZIARIA E
CONTRIBUTIVA

Valutare se un sistema, che garantisca la fruizione omogenea dei livelli essenziali, ammettendo il permanere di situazioni comunque differenziate di prestazioni determinate dalla effettiva ricchezza locale, possa considerarsi in linea con l'obiettivo del "federalismo solidale" comporta inevitabilmente un giudizio di carattere politico, soggetto a diverse variabili. Non si ritiene che sia possibile individuare a priori una "misura massima accettabile" nelle differenze: tale misura andrà costituita come work in progress, sulla base di parametri costruiti sull'osservazione della realtà.

D'altra parte, una 'misura massima "accettabile" non sembra direttamente coerente con uno svolgimento puntuale del principio dell'autonomia regionale: le regioni - garantiti i livelli minimi delle prestazioni dei diritti sociali imposti a livello generale per ragioni di uniformità ed uguaglianza di trattamento - debbono essere poste in grado di fare scelte autonome anche in funzione dei singoli settori di azione, dimensionando (o meno) all'occorrenza il grado ottimale degli interventi; sia per settori di interesse , sia anche per qualità/quantità di politiche economiche e sociali. L'autonomia regionale non può essere ricondotta ad uniformità ed appiattimento di scelte e di politiche, né limitata nei dosaggi d'utilizzo delle proprie risorse, e questo anche nel campo di settori sensibili delle politiche sociali, che possono variare in ragione delle necessità o delle esigenze locali. Questo può implicare (o implica) differenziazioni di trattamenti, ma questo è anche l'effetto più significativo dell'autonomia e della differenziazione regionale.

L'esperienza degli anni post riforma documenta l'attuazione, tra le Regioni, di diversi

“pacchetti” piuttosto ampi, articolati ed evoluti di regimi di prestazioni ai cittadini: sia sotto il profilo normativo e organizzativo, che sotto quello delle misure degli interventi. **I settori di maggior impatto e risultato sono quelli collegati all’assistenza, alla sanità, all’istruzione e formazione, agli interventi di sostegno dell’economia e del lavoro.** Gli stessi piani socio-sanitari e scolastici regionali hanno dato spazio a varietà di soluzioni e di combinazione delle risorse, compresa la combinazione pubblico – privato in termini di sussidiarietà, ma non solo. Si può quindi a ragion veduta parlare di modelli diversi che stanno sviluppandosi da Regione a Regione, anche con scambi interessanti di esperienze.

Riferendosi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la Corte costituzionale ha ritenuto che «non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle».

Tuttavia, come precisato dalla Consulta, **la capacità espansiva delle materie statali trasversali non deve comprimere in senso verticale le competenze costituzionalmente garantite alle Regioni: la trasversalità non deve esaurire ed esaurire del tutto la materia regionale che sia, caso per caso, da essa attraversata.** In particolare, con la sentenza n. **320/2004**, la Consulta ha chiarito che “è del tutto estranea al secondo comma dell’art. 117 Cost. la trasformazione (...) del potere statale di predeterminazione normativa dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in una loro diretta “realizzazione” da parte dello Stato, a correzione di ipotetiche “discipline sbilanciate” poste in essere dalle singole Regioni. Ai sensi del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, lo Stato dispone di altri strumenti per garantire un uso corretto dei poteri regionali: a tal fine rilevano, in particolare, proprio la eventuale predeterminazione normativa da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché l’attribuzione al Governo, ai sensi del secondo comma dell’art. 120 Cost., del potere di intervenire in via sostitutiva pure a “tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

La garanzia dei livelli essenziali gioca come confine di competenza tra Stato e Regioni in un duplice senso. Da un lato la circostanza che lo Stato sia chiamato a determinare i "livelli essenziali", anziché i livelli minimi, configura in termini più estesi la sua competenza, poiché non è concepibile una censura alla legge dello Stato per avere imposto alle Regioni livelli di prestazioni troppo alti. D’altro lato, soddisfatti i livelli essenziali, le Regioni possono stabilire prestazioni eccedenti o aggiuntive rispetto quello essenziali, disponendo ovviamente delle risorse necessarie.

Ma la suddetta garanzia è certamente anche un comune obiettivo delle politiche dello Stato e delle autonomie territoriali. Visto come comune obiettivo, il suo raggiungimento passa essenzialmente attraverso una laboriosa fase di leale collaborazione tra Stato ed autonomie, articolata in accordi puntuali, da sottoporre a monitoraggio in corso di attuazione e di costanti verifiche periodiche.

Quanto poi ai possibili fenomeni di adattamento sociale (migrazioni interregionali di cittadini, migrazioni istituzionali di comuni da una Regione all’altra), si ritiene ovviamente che non possano e non debbano essere impediti, ma debbano essere controllate e governate.

Si tratta di inventare strumenti di governance di questi fenomeni evolvendo verso il coordinamento dell’azione di tutti i soggetti interessati su ogni scelta politica attinente i fenomeni suddetti. Questo obiettivo può essere perseguito attraverso

STRUMENTI DI
GOVERNANCE

l'invenzione di istituti permanenti e generali; ma anche attraverso l'istituzione di "task forces" di progetto per ogni gruppo di fenomeni.

Questo è un compito che in gran parte spetta alla legislazione regionale, e che investe quindi l'impegno delle Assemblee regionali nella ricerca di soluzioni il più possibile concertate e condivise. Si tratta infatti di aprire, senza alterare il quadro istituzionale, canali e strutture di monitoraggio e di verifica sull'utenza dei servizi, sulla formazione di aree di eccellenza capaci di provocare accesso da fuori Regione, sui risultati delle varie politiche regionali in termini "concorrenza" interregionale: canali e strutture che per esercitare un feed-back efficace necessitano di una strumentazione legislativa che ne specifichi funzioni, poteri e risultati attesi.

Una parte dell'attività legislativa più urgente sarà quella di organizzare istituti elastici ed efficaci di governance a livello regionale. E' un'azione che meriterebbe una copertura statutaria, e che certamente dovrà essere trattata negli Statuti, ma che inizialmente è esplicabile anche in pendenza dell'approvazione dei nuovi Statuti regionali.

C'è poi un aspetto particolare della *governance* che la Costituzione stessa segnala ed affida alla legge regionale. Infatti **l'articolo 117, ottavo comma**, dispone che " *La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.*" Questa norma apre la strada a forme di *governance* interregionale.

L'ART. 117
OTTOVA
COMMA: LE
INTESE TRA
REGIONI

Ipotesi di accordi interregionali erano già previste dalla legislazione ordinaria: ma erano insufficienti e limitate. Potevano intercorrere solo tra Regioni finitime; dovevano essere "intese specifiche", cioè rigorosamente circoscritte; e potevano riguardare solo singole attività e singoli servizi, avendo come traguardo *nec plus ultra* la costituzione di uffici o gestioni comuni. Ci si fermava insomma ad una logica di razionalizzazione della gestione di servizi o di svolgimento di attività, in un'ottica vetero – consortile.

A dire il vero negli statuti di alcune Regioni (Toscana, Emilia-Romagna, Veneto, Abruzzo, Puglia) erano già stati previsti, sia pure in modo generale e forzatamente generico, intese ed accordi interregionali. Era già chiaro nel 1970, in una concezione di governo locale molto più moderna e "federalista" di quella che prevaleva a livello centrale, che il "limite territoriale" poteva essere in molti casi una gabbia ed una mutilazione, e non una garanzia di autonomia. Gli accordi interregionali prefigurati negli Statuti si ponevano proprio come possibili correttivi del limite territoriale, e come modi di esercizio liberamente coordinato dell'attività di più Regioni in vista di un interesse comune.

Oggi, sulla base dell'articolo 117 della Costituzione, è possibile addivenire anche alla individuazione di "organi comuni" tra due o più Regioni, non necessariamente finitime. Questo apre strade mai praticate. Si pensi ad accordi tra Regioni con rilevanti presenze di distretti industriali, magari complementari tra di loro, e Regioni con ricchezza di mano d'opera qualificata o qualificabile ma disoccupata. Oppure ad accordi tra Regioni interessate ad una stessa grande infrastruttura con rilevanza socio-sanitaria, che diventerebbe realizzabile e governabile attraverso un organismo comune. Se queste ipotesi, irrealizzabili fino alla riforma costituzionale, si innestano poi sulla presenza di organismi sovraregionali di *governance*, si aprono orizzonti di incalcolabile interesse.

Dunque, massima attenzione da parte delle Assemblee a questo settore di legiferazione, che può costituire la nuova frontiera dello sviluppo economico e sociale, della coesione tra Regioni e del riequilibrio territoriale.

La sussidiarietà orizzontale è stata accolta dalle Regioni, ma in diversi casi in una visione suppletiva o integrativa o interstiziale rispetto all'intervento pubblico. Si sono fatti passare per sussidiarietà casi di semplice razionalizzazione organizzativa, come l' *outsourcing* di prestazioni o servizi. Si è riservato lo spazio di sussidiarietà alle sole organizzazioni di volontariato o non profit, rivolgendosi così ad un settore economicamente debole per costituzione e caratteristiche. Esistono quindi notevoli potenzialità non ancora messe a tema, iniziative private non raccordate col settore pubblico, poca attenzione a forme minori o innovative di strutture private che consentirebbero di sperimentare approcci nuovi alle esigenze socio - sanitarie. L'unica controindicazione percepibile è quella di una visione burocratica e burocratizzante della sussidiarietà orizzontale, che ne segnerebbe una mascherata introduzione nel settore pubblico.

L'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è certamente legata, anche stando al tenore letterale della norma, al federalismo fiscale. L'attribuzione di ulteriori competenze legislative ai sensi dell'articolo 116 comma 3 proprio perché attribuite a seguito di una intesa con lo Stato, con la partecipazione del sistema delle autonomie e, nel rispetto dei principi di cui all'intero articolo 119, anche se formalmente potrebbe non essere compresa nella garanzia di sufficienza delle risorse di cui all'articolo 119 comma 1 richiede comunque di essere inserita in un contesto di autonomia finanziaria. Ma ogni possibilità di finanziamento di tali nuove competenze non potrà che essere verificata in un contesto di attuazione del federalismo fiscale per la regione richiedente.

L'ART. 116
TERZO COMMA:
L'ATTRIBUZIONE
DI ULTERIORI
COMPETENZE
LEGISLATIVE

TEMA C
**LE SEDI DI RACCORDO, DI CONSULTAZIONE E DI CODECISIONE TRA LO STATO,
LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI**

Il tema delle Sedi di raccordo tra i diversi livelli istituzionali impone alla nostra attenzione il ruolo e le modalità con cui si dispiegano le **politiche pubbliche**, nella complessa rete in cui si articola oggi il **processo legislativo**.

POLITICHE
PUBBLICHE E
PROCESSO
LEGISLATIVO

Negli ultimi anni si sono concentrati sulla dimensione regionale gli effetti di una serie di incisive riforme operate a livello nazionale, regionale ed europeo, a seguito delle quali – come si evince anche dall’analisi svolta dal **Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005** promosso dal **Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali** - le Regioni hanno registrato una crescita assai rilevante nella propria sfera di autonomia e concreta responsabilizzazione per lo svolgimento delle politiche più radicate sul territorio. Non sempre queste politiche sono generate dalle stesse Regioni. Anzi, nel maggior numero dei casi, a causa del loro carattere interterritoriale e intersettoriale, esse hanno origine in ambito europeo o nazionale. E’ però cresciuta, in termini quantitativi e soprattutto qualitativi, la quota di tali politiche che si sposta verso le Regioni. La politica regionale si arricchisce di nuovi e sostanziali contenuti, ma cambiano nel contempo anche i metodi. Data l’alta complessità delle politiche contemporanee, ciascuna politica si sviluppa creando una sua particolare rete di strumenti e procedure, e cioè di collegamenti tra i diversi livelli territoriali e tra i diversi organi e soggetti che essa richiede di attivare. In relazione alle sue finalità specifiche e alla natura degli interessi sociali che mette in gioco. Le Regioni divengono il luogo di sperimentazione, talora molto avanzata, dei nuovi metodi di elaborazione negoziata delle politiche pubbliche, basati sulla espansione all’interno dell’ordinamento italiano dei principi di sussidiarietà e di *governance* mutuati e filtrati attraverso l’Unione europea.

La intersettorialità e la interterritorialità delle politiche sono dunque il motore del nuovo ruolo delle Regioni e ne sono anche la caratteristica più moderna e dinamica. Per quanto concerne le politiche dello Stato, il ruolo delle Regioni cresce a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, quando prendono vita gli strumenti della programmazione negoziata per lo sviluppo (intese istituzionali di programma, da attuare mediante accordi di programma quadro, patti territoriali, contratti di programma e contratti di area). Essi sono pressoché tutti ambientati in ambito regionale o subregionale, sono collegati tra loro e si inquadrano nella programmazione regionale attraverso il Piano regionale di sviluppo e le nuove procedure programmatiche associate al bilancio annuale. In particolare, attraverso l’intesa istituzionale di programma ogni Regione o Provincia autonoma può concordare con il Governo gli obiettivi e i settori di interesse comune per lo sviluppo del territorio regionale, nel quadro della programmazione statale e regionale. Nel corso dell’ultimo decennio si è assistito ad un progressivo rafforzamento del ruolo delle Regioni nelle politiche territoriali con riferimento alle tre grandi aree di intervento: a) ambiente; b) politiche infrastrutturali e lavori pubblici; c) governo del territorio e protezione civile. Tutti questi settori di intervento sono stati caratterizzati dalla crescente responsabilizzazione delle Regioni, dalla valorizzazione della pianificazione regionale e da un maggior coinvolgimento – nelle fasi attuative – degli enti locali.

Il dato di fondo è il complessivo impatto sul sistema regionale sia delle riforme del titolo V della Costituzione sia delle altre riforme che le hanno precedute e seguite. Gli effetti di questi interventi si saldano a volte in modo conflittuale con le politiche in atto, in particolare con le caratteristiche innovative che esse hanno assunto **con lo spostamento verso gli Esecutivi delle competenze relative ai metodi di concertazione e programmazione negoziata.** Per gli aspetti interni al sistema regionale, difficoltà e conflitti spesso non trovano soluzioni di tipo formale, quanto piuttosto nelle prassi e nei comportamenti. Per i problemi che emergono tra i diversi livelli territoriali, in mancanza di intese, è la giurisprudenza della Corte costituzionale che provvede a risolvere i conflitti, cominciando a delineare una lettura

L’IMPATTO DEL
TITOLO V

sistematica dell'ordinamento. Questi impegni hanno riguardato in modo disuguale le diverse Istituzioni, responsabilizzando fino in fondo gli Esecutivi e conducendo, ovunque mancassero procedure legislative o programmatiche già definite, a scompensi nei rapporti tra gli organi e tra i contenuti e le forme degli atti politicamente più rilevanti. I Consigli regionali hanno svolto un doppio, impegnativo lavoro: da un lato, sul fronte degli Statuti; dall'altro lato, su quello di una attività ordinaria spesso costretta ad inseguire, con procedure inadeguate, le nuove responsabilità che fanno capo agli Esecutivi e l'insieme dei collegamenti che essi sviluppano con gli altri livelli territoriali di governo.

La qualità della legislazione rappresentano l'altro importante versante delle politiche ordinamentali. In tutte le Regioni, il numero delle leggi è diminuito e in molte di esse si riscontra un saldo attivo a favore delle leggi che sono state abrogate, nello stesso periodo, anche attraverso apposite leggi di semplificazione. Nello stesso tempo, cresce la qualità e la modernità delle leggi regionali che intervengono a disciplinare i nuovi campi di attività, mentre altre leggi restano ancorate a modelli più tradizionali. In particolare, le leggi più avanzate si distinguono per la loro organicità, che non si manifesta necessariamente nella loro dimensione normativa, ma piuttosto nella elevata capacità di svolgere il ruolo di **leggi-quadro**, capaci di regolare i collegamenti con altri livelli territoriali ovvero competenze e procedure per le attività decisionali conseguenti alla legge stessa. Insomma, le leggi sono sempre più di metodo, mentre le decisioni sostanziali vengono assunte attraverso altri tipi di atti amministrativi o negoziali. **Le forme più avanzate della legislazione regionale hanno dunque contenuti prevalentemente organizzativi e procedurali.**

L'EVOLUZIONE
DELLE
LEGISLAZIONE

Le Regioni si stanno dotando degli strumenti necessari per migliorare la qualità della legislazione e per la valutazione delle politiche legislative, anche in cooperazione tra di loro. Soprattutto i Consigli si mostrano interessati alla creazione e diffusione di una adeguata informazione, in modo da elaborare un quadro di riferimento completo e aggiornato, comprensivo delle attività della Giunta, intorno al quale costruire un proprio rinnovato ruolo che valorizzi le Assemblee.

Il cambiamento delle politiche si è cumulato nei suoi effetti con il cambiamento della forma di governo. Esecutivi e assemblee hanno entrambi fronteggiato una trasformazione profonda e in qualche caso radicale dei contenuti e dei metodi dell'azione di governo regionale. Gli esecutivi sono stati investiti in pieno dalle nuove responsabilità che esigono risposte ineludibili verso una molteplicità di interlocutori all'interno e all'esterno della Regione. Hanno dunque agito con le procedure esistenti e dove hanno trovato ostacoli, sotto la spinta della necessità, hanno individuato procedure alternative sulla base di tutte prerogative che la nuova forma di governo concede. Le Assemblee hanno da parte loro sofferto della stessa inadeguatezza delle procedure rispetto ai nuovi contenuti ed hanno pienamente avvertito il rischio di un distacco dalle decisioni di maggior rilievo per le comunità che rappresentano. A questo rischio, le assemblee hanno reagito con pari intensità: da un lato, avvalendosi anch'esse di procedure informali o di basso rilievo formale per lo svolgimento di compiti di alto rilievo politico (interrogazioni, dibattiti, informative, contatti informali); e, dall'altro lato, concorrendo ad alimentare le politiche ordinamentali nella varie direzioni. Esecutivi e Assemblee hanno dunque fronteggiato lo stesso problema, ma lo hanno vissuto da opposti punti di vista e con tensioni opposte. Tutto ciò ha pericolosamente alimentato il conflitto già esistente tra le Istituzioni su alcuni aspetti della nuova forma di governo, impedendo, al di là dei diversi ruoli di maggioranza e opposizione, una piena e convinta accettazione dei rispettivi ruoli.

L'EVOLUZIONE
DELLE POLITICHE
REGIONALI

Si è assistito in questi anni ad un progressivo consolidamento del sistema delle Conferenze quale sede di raccordo tra i livelli di Governo nazionale, locale e regionale inteso come risposta ad una effettiva partecipazione a quelle decisioni di carattere nazionale, di carattere normativo, ma anche amministrativo, destinate ad incidere sulle loro competenze. Un consolidamento che si verifica da una crescente rilevanza degli accordi e intese raggiunti in sede di Conferenza Stato Regioni che finiscono per imporsi al legislatore statale e

L SISTEMA DELLE
CONFERENZE E
L'INTEGRAZIONE
DELLA
COMMISSIONE
BICAMERALE PER
LE QUESTIONI

regionale. Accordi che, sempre più spesso, investono lo stesso profilo del riparto di competenze. Basti ricordare, a titolo esemplificativo, l'accordo approvato in data 30 maggio 2002 in Conferenza unificata riguardante "il processo armonico di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del Titolo V della Costituzione". Questo accordo si estende fino ad investire "la direzione politico-istituzionale del processo di adeguamento alle nuove disposizioni costituzionali" e questo vuol dire anche pregiudicare le funzioni di indirizzo spettanti ai Consigli regionali. L'accordo si occupa anche delle funzioni legislative stabilendo che "in relazione ai poteri legislativi assegnati, lo Stato, le Regioni individuano e delimitano i rispettivi ambiti di competenza per un corretto esercizio delle funzioni legislative. Tale delimitazione si rende anche necessaria al fine di dare certezza dell'ambito delle materie rimesse in competenza residuale regionale e per l'individuazione di soluzioni volte a prevenire e limitare il contenzioso costituzionale"

Il diverso indirizzo delle politiche legislative da una parte e il rafforzamento del sistema delle Conferenze Stato Regioni dall'altra – facendo seguito anche alla legge cost. n. 1/1999 che introduce l'elezione diretta del Presidente della Regione – mostrano la necessità di trovare ancora adeguamento nei modi della legislazione al modello costituzionale di governance delineato dal nuovo Titolo V. Ci pare dover richiamare l'esigenza di riportare alla sede istituzionale deputata - il Parlamento - i nuovi modi attraverso i quali si realizza la nuova concorrenza tra Stato e Regioni, non intesa come concorrenza tra fonti, ma in particolar modo come concorrenza alla determinazione dei contenuti normativi che caratterizzano il processo legislativo.

Per questo risulta necessario e quanto mai opportuno integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali ai sensi dell'art. 11 della legge 3/2001. Una importanza che rileva non soltanto sul versante regionale, rendendo stabile una procedura partecipativa delle Regioni che oggi ha un carattere estemporaneo ed episodico, ma anche sul versante parlamentare, evitando una sostanziale emarginazione del Parlamento dai nuovi modi di formazione delle leggi, che già oggi vedono tanti disegni di legge arrivare alla discussione dotati di una forza aggiuntiva in virtù di accordi tra Stato e Regioni raggiunti in sedi diverse.

L'articolo 11, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, N. 3, dispone che "Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali".

Questa disposizione intende consentire una partecipazione delle Regioni alla attività legislativa dello Stato: e individua nella Commissione bicamerale per le questioni regionali la sede di tale partecipazione. La Commissione bicamerale per le questioni regionali è disciplinata, quasi incidentalmente, dall'articolo 126, comma 1, della Costituzione, che subordina l'emanazione, da parte del Presidente della Repubblica, del decreto di scioglimento del Consiglio regionale al parere di "una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica". Va sottolineato che questa disposizione pone una espressa riserva di legge per quanto riguarda la costituzione, cioè la composizione, della Commissione stessa. Infatti la composizione è stata regolata dapprima con l'articolo 52 della legge n. 62/1953, e successivamente con l'articolo 32 della legge n. 775/1970. Attualmente la Commissione risulta composta da venti deputati e da venti senatori.

L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 pone quindi i seguenti problemi:

1. chi siano i "rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali" con la cui partecipazione può essere integrata, previa disposizione dei regolamenti parlamentari, la Commissione bicamerale per le questioni regionali;
2. quale sia il ruolo di tali rappresentanti in seno alla Commissione;

3. come debba o possa funzionare la Commissione integrata.

Quanto al punto 1. va rilevato che una prima stesura della disposizione prevedeva l'integrazione della Commissione con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome; il testo approvato in via definitiva parla invece più generalmente di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome.

La partecipazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome alla Commissione bicamerale concerne l'espressione di pareri su ogni progetto di legge "riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione": cioè progetti di legge che determinano i "principi fondamentali" su materie oggetto di legislazione concorrente e i progetti di legge in materia di "federalismo fiscale". Si tratta insomma di progetti di legge che vanno in qualche modo a limitare o a circoscrivere direttamente il potere legislativo delle Regioni: è quindi logico che il parere su di essi sia espresso, a nome delle Regioni, da rappresentanti che dovranno essere designati da quegli organi legislativi sulla cui competenza i progetti andranno ad incidere.

Non vanno poi dimenticati i "precedenti" esistenti in materia di dialogo tra Parlamento e Regioni. L'articolo 104 del Regolamento della Camera dei deputati, nel disciplinare la procedura di approvazione parlamentare (ora abrogata) degli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria, dispone che *"La Commissione affari costituzionali...può stabilire, al fine di acquisire elementi utili per l'esame, l'audizione di una rappresentanza del consiglio regionale"*. C'è insomma un principio secondo il quale gli organi legislativi si rapportano tra di loro, così come fanno tra di loro gli organi esecutivi.

Va inoltre segnalato che le Regioni ad autonomia speciale partecipano alla elaborazione delle norme di attuazione dei loro Statuti: e trattandosi di una partecipazione ad atti aventi valore di legge, attori di questa partecipazione sono le assemblee regionali. **Alla luce di queste premesse, si ritiene che competa alle assemblee regionali designare i rappresentanti di ogni Regione che integreranno la Commissione bicamerale per le questioni regionali.**

Quanto al punto 2., già si è osservato che la composizione della Commissione bicamerale per le questioni regionali è materia coperta da riserva di legge. L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 non ha modificato questo dato. Si deve quindi ritenere:

- a) o che l'integrazione avvenga in due fasi: una decisione uniforme della Camera e del Senato che modifichi i rispettivi Regolamenti, prevedendo la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione; e un atto legislativo che modifichi, in senso conforme alle indicazioni dei regolamenti parlamentari, la composizione della Commissione. In questa ipotesi i rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali verrebbero ad acquisire il ruolo di veri e propri componenti della Commissione, a tutti gli effetti. L'ordine cronologico delle due fasi sarebbe indifferente: naturalmente il contenuto delle modifiche ai regolamenti parlamentari ed alla composizione della Commissione dovrebbe adeguarsi alla successione cronologica degli atti;
- b) o che l'integrazione avvenga solo attraverso modifiche uniformi ai regolamenti parlamentari. In questa ipotesi, i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome e degli enti locali non potrebbero acquistare veste di veri e propri componenti della Commissione, data la riserva di legge sopra ricordata; sarebbero quindi membri "aggregati", il cui status dovrebbe essere disciplinato dai regolamenti parlamentari.

Le due ipotesi non sono equivalenti. Nella prima ipotesi la Commissione dovrebbe sempre operare previa convocazione di tutti i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome e degli enti locali; ognuno dei componenti avrebbe pari poteri, e tutti i voti concorrerebbero alla formazione del parere della Commissione. Nella seconda ipotesi sarebbe possibile prevedere due diverse "formazioni" della Commissione: una con l'integrazione dei soli rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, per i pareri ed i progetti di legge

sulle materie di interesse regionale, e in particolare per le leggi statali incidenti su materie oggetto di legislazione regionale concorrente; l'altra, con integrazione anche dei rappresentanti degli enti locali, per i restanti atti di competenza della Commissione. Sarebbe insomma possibile ipotizzare una "geometria variabile" ricalcata in parte su quanto vige per la Conferenza Stato – Regioni, la Conferenza Stato – città e la Conferenza unificata. Il tenore letterale dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 consente questa possibilità di integrazione variabile: le modalità di integrazione sono infatti demandate integralmente ai regolamenti parlamentari.

Resta sempre aperto il problema di definire chi debbano essere i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome. Si ritiene che in entrambe le ipotesi questo compito spetti ai regolamenti parlamentari fermo restando che tali rappresentanti non potranno non essere designati dalle assemblee regionali nel proprio seno.

Quanto al punto 3., la disciplina del funzionamento delle Commissioni parlamentari è riservata ai regolamenti parlamentari: né l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 introduce deroghe a questo principio. Si ritiene che i regolamenti parlamentari, con decisione uniforme, dispongano di margini molti ampi nel dettare norme circa la Commissione integrata, tanto per la sua eventuale composizione "a geometria variabile", cui si è accennato; quanto per le altre modalità di funzionamento.

Crediamo si debba anche cominciare a riflettere sull'applicazione dei **Protocolli relativi ai Parlamenti e alla Sussidiarietà allegati al Trattato costituzionale europeo e progettare soluzioni istituzionali** adeguate a farli funzionare in Italia. Andrebbero introdotte, prima in via sperimentale e poi con norme dei regolamenti parlamentari, **procedure di consultazione tra il Parlamento** (e le sue Commissioni) e le Assemblee legislative regionali (e la loro *Conferenza*) **per promuovere e far funzionare il principio di sussidiarietà nella prassi legislativa nazionale**. In questa prospettiva si potrebbero raggiungere risultati di grande rilievo, anticipando ciò che per altro è già genericamente previsto dall'art. 6 del Protocollo sulla sussidiarietà *"Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi"*. Tutto ovviamente andrebbe progettato con molta attenzione e affinata strumentazione tecnica.

I PROTOCOLLI
RELATIVI AI
PARLAMENTI E
ALLA
SUSSIDIARIETÀ
ALLEGATI AL
TRATTATO
COSTITUZIONALE
EUROPEO:
RAFFORZAMENTO
DEL RUOLO DEL
PARLAMENTO
NAZIONALE E
DELLE
ASSEMBLEE
LEGISLATIVE
REGIONALI