

APPUNTI SU ALCUNE PREMESSE COSTITUZIONALI DELL'ESPERIENZA DI NORMAZIONE FEDERALISTA ^(1[1])

di

Pier Luigi Portaluri

Ordinario di Diritto amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università del Salento

<http://www.giustizia-amministrativa.it/>

1.- Desidero svolgere, in conclusione di questo incontro seminariale, alcune rapide osservazioni intorno al regime dei rapporti tra Stato e Regioni, con ovvio riferimento al nuovo art. 117 Cost., che ha ribaltato il tradizionale criterio di ripartizione delle potestà legislative, come pure sopra i rapporti tra Regione ed Enti locali (tentando di individuarne i rispettivi raggi d'azione in riferimento al riformato art. 118 Cost.).

V'è infatti un fronte per così dire *esterno* dei rapporti fra il sistema delle autonomie (latamente inteso) e lo Stato; vi è anche un fronte *interno* altrettanto instabile, e i cui confini, dopo la riforma costituzionale e la sua malcerta e contraddittoria attuazione nelle ultime due legislature (DE MARTIN), si mostrano ancor più incerti: si tratta di chiarire il ruolo che, nel nuovo assetto, enti locali e Regione sono chiamati a svolgere, così da individuare (e cioè delimitare, ma anche presidiare) gli ambiti di azione rispettivamente loro attribuiti.

Se queste son le cornici *generalissime* del quadro problematico delineato dalla riforma del Titolo V, ne deriva la necessità di una breve analisi del modello costituzionale introdotto nel nostro ordinamento dalla l. n. 3/2001.

Ora, nel nuovo *corpo* normativo si distinguono con facilità due diverse *anime*: quella *federalista* o *regionalista*, strutturata intorno ai rapporti tra Stato e Regioni e che subordinerebbe alle scelte di questi l'assetto delle attribuzioni degli enti locali; e quella *municipalista*, volta al più ampio decentramento istituzionale e che, in sostanza, finirebbe con lo svalutare il ruolo delle Regioni.

Questa duplice impostazione è la conseguenza dell'inedita *doppia generalità* (CAMMELLI) insita nei nuovi artt. 117 e 118 Cost.: e che consiste, appunto, nella competenza legislativa *generale* delle Regioni, ma anche nell'attribuzione ai Comuni della *generalità* delle funzioni amministrative.

Più precisamente, il nuovo assetto normativo trascrive in modo fedele (portando in tal modo a compimento un assetto che si era andato già delineando nel precedente modello costituzionale) un rovesciamento funzionale del sistema previgente, per cui amministrazioni a fini *generali* risultano ora essere le Regioni per quanto concerne la competenza legislativa; nonché i Comuni, le Province e (di nuovo) le Regioni sul versante delle funzioni amministrative: divengono invece *specifici* i fini perseguibili dalle amministrazioni di livello statale, ancorché sia commessa loro la tutela di interessi unitari (MERLONI).

Secondo una prospettiva più ampia, *generale* è la competenza non circoscritta perché volta ad assolvere tutti i compiti necessari per il soddisfacimento degli interessi di una comunità.

Storicamente ordinamenti a fini generali sono lo Stato e il Comune: una connotazione che – com'è noto – ha dato luogo, già prima dell'età moderna, a un conflitto risoltosi a favore dello Stato. Ciò, tuttavia, non ha affatto comportato la fine della generalità funzionale dei Comuni, bensì ha mutato il loro modo di rapportarsi con lo Stato, strutturato ora secondo una «particolare regola di *concorrenza* governata dal canone dell'*interesse*» (MANGIAMELI). In altre parole, gli eventuali conflitti di competenza tra le due figure si compongono sulla base del raffronto tra un interesse dello Stato e un interesse locale, entrambi espressione di una competenza generale. Questa concorrenza si è sempre risolta attraverso valutazioni di merito da parte dello Stato, il quale solitamente determina con legge gli oggetti d'interesse nazionale e d'interesse locale.

^{1[1]} Relazione di sintesi del seminario svoltosi a Lecce il 16 marzo 2011 su *Impatto federale e nuove territorialità: autodeterminazioni regionali? Sviluppi a centocinquanta anni dall'unità nazionale*.

Con la Costituzione repubblicana, in un tale contesto istituzionale si sono inserite le Regioni, le quali hanno dovuto convivere sia con la «rivalità» tra Stato ed enti territoriali minori, sia con il criterio dell'interesse: di qui un alone d'ambiguità e d'incertezza intorno al sistema dei rapporti tra i diversi livelli di governo, soprattutto per quanto riguarda le relazioni fra Regioni ed enti minori.

Già nel testo del '48 questi rapporti erano poco definiti, fondando solo sulla delega di funzioni amministrative regionali *ex art. 118, terzo comma, Cost.*, e sull'attribuzione ad un organo regionale del potere di controllo sugli atti comunali e provinciali *ex art. 130 Cost.*. Il Costituente aveva infatti delineato un sistema a doppio binario, infulcrato per un verso sui rapporti tra lo Stato e le Regioni, e per l'altro su quelli tra Stato ed Enti locali, con referenti rispettivamente individuati nel Ministro per gli affari regionali e nel Ministro degli interni. Il modello, poi, attribuiva allo Stato il ruolo di unico regolatore delle competenze e dell'organizzazione degli ordinamenti territoriali interni, atteso che esorbitava dalla competenza legislativa regionale la regolazione delle funzioni degli enti locali. Questi ultimi, dal canto loro, relazionandosi esclusivamente con lo Stato ed essendo, quindi, privi di articolati sistemi di raccordo interno, si collocavano in un sistema non organicamente coordinato, e spesso in posizione di reciproca concorrenza e competizione.

Non era agevole, peraltro, superare la contrapposizione tra Regione e autonomie locali in base al raffronto tra le rispettive sfere d'interesse. Infatti, se da un lato per i Comuni continuava a valere il criterio degli *interessi*, dall'altro le Regioni operavano in ragione della propria competenza nelle *materie* di loro spettanza legislativa.

Ma l'esperienza ha dimostrato che il modello per interessi si è sempre scontrato con quello per materia, poiché il continuo combinarsi dei primi ha agito secondo logiche d'intersezione trasversale, vanificando così ogni rigoroso tentativo di riparto *ob materiam*. Di conseguenza, questo conflitto interesse-materia si è tradotto in una forte incertezza sul piano dei rapporti tra Regione ed enti minori, atteso che la prima si è vista spesso «invadere» dai secondi in sfere di propria competenza. E infatti, mentre l'ambito della potestà legislativa delle Regioni era predeterminato dall'art. 117 Cost., la loro attività amministrativa era invece condizionata dalle scelte del legislatore statale, che poteva attribuire direttamente a Comuni, Province o altri enti locali una pluralità di funzioni amministrative, se ritenute d'interesse locale (art. 118 Cost.). Inoltre, il d.P.R. n. 616/'77, proprio in conformità all'art. 118 Cost., ha individuato le funzioni d'interesse esclusivamente locale secondo un criterio estensivo, donde l'iscrizione provinciale e comunale di ulteriori fasci di funzioni. Un tale assetto ha alterato il *principio del parallelismo* (D'ATENA), in base al quale spettavano alle Regioni tutte le competenze amministrative nelle materie che costituivano oggetto della loro potestà legislativa: e così, per interi settori – ad esempio, i servizi sociali – il potere legislativo regionale si è contrapposto alla competenza amministrativa delle autonomie locali.

Ancora, le ll. 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127 (le notissime leggi Bassanini) hanno modificato la *ratio* che presiedeva al riparto delle funzioni fra i tre livelli istituzionali (statale, regionale, locale). In particolare, con la l. n. 59/'97 si è realizzato un trasferimento di competenze dal centro alla periferia volto ad attribuire a Regioni ed enti locali tutte le funzioni amministrative relative alla cura degli interessi delle rispettive comunità, con la sola eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato.

Sul piano dei rapporti interni alle autonomie territoriali, tutto ciò ha generato uno scenario istituzionale notevolmente frastagliato, che neppure il processo di attuazione, da parte delle Regioni, della l. n. 59/'97 e del d.lgs. n. 112/'98 è riuscito a ricomporre in modo organico.

Infatti, le soluzioni scelte dai legislatori regionali sono risultate assai eterogenee tra loro: mentre alcuni hanno preferito conferire le funzioni agli enti locali sulla base di una legge generale, altre hanno optato per l'approvazione di leggi riferite a singoli settori.

Verso una più chiara collocazione delle Regioni nel sistema del governo locale s'è mosso – peraltro riprendendo il disposto dell'art. 3, l. n. 142/'90 – l'art. 4, d.lgs. n. 267/'00, il cui primo comma stabilisce che esse, «ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale

attraverso i comuni e le province»: ciò, nel rispetto della competenza legislativa regionale *ex art.* 117 Cost., nonché del modello di riparto delle funzioni amministrative regolato dall'art. 118 Cost..

In questo modo, il legislatore ordinario ha individuato nelle Regioni il «centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali» (così C. cost. n. 343/'91): nell'ambito della propria potestà legislativa, esse svolgono un ruolo fondamentale nell'allocazione delle competenze amministrative tra i differenti livelli di governo.

2.- Dall'intera vicenda – fin qui evocata appena – dei rapporti tra Regioni e autonomie locali non si può ovviamente prescindere nell'ambito del dibattito circa l'assetto costituzionale introdotto dalla l. cost. n. 3/2001.

Peraltro, prima di affermare la prevalenza del modello regionalista o di quello municipalista (PITRUZZELLA) nella revisione costituzionale, è bene ricordare che la l. cost. n. 3/2001 ha assicurato alle leggi Bassanini una sorta di «copertura» (BARBATI) – una «stabilizzazione» (PIZZETTI) ovvero una «architrave» (GAMBINO) – costituzionale, consolidando gli assetti normativi introdotti dal legislatore ordinario.

Tra questi, vi è proprio quello volto ad affermare nel nostro ordinamento un assetto istituzionale di tipo regionalista o federalista: si può pertanto dire che le leggi Bassanini hanno costituito «una sorta di spartiacque tra un *regionalismo* del “prima” [...] ed un *regionalismo* del “dopo”» (RUGGERI).

In fondo, il regionalismo del 1948 fu un «atto coraggioso» (FALCON): nonostante il riconoscimento alle Regioni di segmenti di autonomia costituzionalmente garantiti, allo Stato spettava pur sempre una «funzione di tipo *tutorio*» (D'ATENA).

In sostanza, le Regioni apparivano all'interno del sistema come elementi, anche se non proprio ornamentali, comunque «non determinanti nella struttura» (FALCON).

Certo, l'analisi della nuova esperienza di normazione costituzionale palesa elementi di continuità con il modello precedente, ravvisabili in una pluralità di profili.

Anzitutto, nel potere d'intervento straordinario di cui lo Stato rimane titolare (*ex art.* 119, quinto comma, Cost.) e nei poteri sostitutivi (*ex art.* 120, secondo comma, Cost.).

Ma anche la stessa distribuzione per materie del riparto fra Stato e Regioni è «tracciata e stabilmente tenuta ferma unicamente facendo leva su etichette poste a mo' di cartelli all'ingresso di ogni “campo” materiale», rinnovandosi qui «una divaricazione innaturale tra materie (potestà), da un lato, e interessi dall'altro»: le prime – «imnote e destinate a durare indefinitamente nel tempo» – simili a «soggetti ritratti in una vecchia foto d'archivio»; i secondi «per loro genuina ed irrefrenabile vocazione, invece, soggetti a continuo rinnovamento, ad un moto senza sosta che li porta, per ciascun campo e nel tempo, a cambiare natura e complessiva caratterizzazione» (RUGGERI). Così che – proseguendo nella metafora – s'è rilevata la distanza crescente fra i volti che appaiono fissati per sempre in quelle fotografie, *id est* le materie; e le persone reali – gli interessi – non sottratte al divenire in quanto immerse nel fluire della vita: potendo questi ultimi, dunque, combinarsi fra loro, e trasmigrare dall'un campo all'altro, ovvero ancora fermarsi a cavaliere, dando così luogo a figure miste di ascrizione incerta o addirittura congiunta, sia statale che regionale. Di qui, un'inevitabile instabilità dei *nomina* di cui al catalogo del nuovo art. 117 Cost., al pari, peraltro, dei precedenti, assai cedevoli nell'erigere argini non sormontabili dalla marea montante e impetuosa degli interessi.

Ma le persistenze, nette ed innegabili, non impediscono di ritenere che il nuovo assetto si mostri, se non in rapporto di rottura con il passato, comunque teso alla ricerca faticosa di un illuminato equilibrio fra tradizione e avventura.

Il riferimento enfatico e insistito ai valori della statualità, infatti, non veicola necessariamente gli umori di una resistenza sorda ed ostinata alle istanze autonomistiche, ma *può* esprimere anche il momento – ben più nobile nella sua proiezione assiologica – del bisogno di un ancoraggio a protezione di una costellazione di esigenze condivise e dunque universali «nell'ambito di una cornice unitaria di corresponsabilità di tutti i livelli istituzionali (in base a principi generali comuni,

in funzione della solidarietà nazionale, e di livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali da assicurare in tutte le parti del Paese, nonché con invarianti di sistema nell'allocazione delle funzioni fondamentali degli enti locali)» (DE MARTIN).

L'idoneità delle autonomie territoriali a rendersi interpreti e custodi di quel compendio di valori fondamentali è ancora, per certa parte, bisognevole di dimostrazione effettiva e concreta, così da giustificare, per converso, l'«invocazione» allo Stato «come garante di una maggiore imparzialità, correttezza e distanza da interessi troppo compromettenti» (FALCON).

Traguardata nel prisma dell'equiordinazione fra i livelli di governo stabilita dall'art. 114 Cost., risaltano allora non solo la tassatività – almeno tendenziale – delle materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato; ma anche la scomparsa dell'interesse generale – evocato di volta in volta quale «forca caudina», «buco nero», o «grimaldello» (CAIA) – come limite «immanente ed evocabile in tutte le materie» (MERLONI).

La novella costituzionale, infatti, si è strutturata lungo criteri d'impostazione che parrebbero rendere lo strumento dell'interesse nazionale affatto inutile: le situazioni di c.d. infrazionabilità dell'interesse trovano adesso sistemazione e tutela nel catalogo racchiuso nell'art. 117, secondo comma, Cost., dove la revisione della Carta ha già provveduto a selezionare, e quindi a incorporare nelle relative «materie», *tutti* i luoghi giuridici di emersione di una siffatta dimensione di tutela.

Ne deriva l'attuale implausibilità di ogni sforzo euristico volto a ricostruire poteri impliciti comunque allocati *praeter legem* nel livello centrale, quasi procedendo alla ricerca di una statualità perduta come antidoto a esiziali istanze di disgregazione dell'ordinamento generale (PASTORI).

Nel nuovo assetto, insomma, s'inverte la stessa metodologia di fondo, che non muove più nella direzione di ricercare e garantire spazi di autonomia all'interno di uno Stato unitario: ma, all'opposto, di identificare adeguate tecniche di tutela di interessi unitari nel quadro di un ordinamento policentrico.

Con felice formula di sintesi, in definitiva, si è acutamente osservato che la transizione fra un modello semplicemente *regionalista* a un assetto propriamente *federalista* non fonda su ragioni di maggiore *intensità* del processo autonomistico, quanto nella direzione vettoriale del cambiamento, poiché nel primo «si decentrano funzioni verso le autonomie territoriali», mentre nel secondo «si cercano elementi unitari in un sistema già decentrato e differenziato» (MERLONI).

Il federalismo delineato dalla l. cost. n. 3/2001, dunque, sembra guardare all'articolazione regionale come elemento strutturale del nostro ordinamento.

In effetti, attribuire alle Regioni potestà legislativa generale e liberarle dalla rete dei controlli preventivi – come si evince dalla nuova formulazione dell'art. 127 Cost. – significa proprio attribuir loro importanza primaria: e non come mera opportunità di aggiungere un'ulteriore tessera a un progetto in realtà precostituito, ma come possibilità di elaborare ed arricchire il progetto stesso, partendo dalle intuizioni e dalle innovazioni delle singole realtà territoriali.

In questa prospettiva, quindi, le Regioni non costituiscono più un segmento di mera autonomia e di differenziazione dell'ordinamento – secondo l'impostazione del 1948 – ma versano in una condizione che potrebbe dirsi di libertà.

L'opzione rigidamente municipalista, in questo nuovo scenario, appare in realtà assai poco plausibile, poiché costituirebbe un tentativo di negazione dell'indirizzo che la storia istituzionale del nostro Paese ha intrapreso in modo forse irreversibile. E peraltro, ponendo sul piatto della bilancia gli elementi – desumibili dalla stessa revisione costituzionale – che sostengono sia quell'opzione, sia il modello regionalista, l'ago parrebbe a mio avviso pendere dalla parte del secondo.

Infatti, a sostegno del primo militerebbero soltanto la costruzione ascendente disegnata dall'art. 114, primo comma, Cost., cui parrebbe poter corrispondere la generalità dell'intestazione comunale di funzioni amministrative prevista dal primo comma dell'art. 118 Cost. (ma con la coesistente allocazione ascendente dei compiti) (FOLLIERI); ed il riconoscimento agli enti territoriali minori di un proprio e diretto ruolo (tramite l'organo consultivo previsto dall'art. 123, ultimo comma, Cost.) nell'ordinamento e nella programmazione dell'intero governo territoriale.

Ora, non intendo certo sminuire la portata della norma racchiusa nell'art. 114, primo comma, cit., tale addirittura da indurre ad una rilettura – interna alla Carta – dell'art. 5 Cost., dove la formula del riconoscimento verrebbe soppiantata dalla pari dignità delle figure soggettive ivi indicate – *in primis* i Comuni – a *costituire* l'ordinamento generale.

Ma non si può nemmeno trascurare la singolarità di quel dato normativo complessivo, come desumibile dalla giustapposizione degli artt. 114, primo comma e 118, primo comma, Cost.: se collocato all'interno di una visione equilibrata del nuovo disegno costituzionale, dove si cerca di coniugare profili di continuità e di soluzione della stessa, esso può apparire come il profilo «che più fortemente stona» (A. ROMANO), in quanto espressione di «un radicalismo che pare avere ben pochi riscontri di diritto comparato».

E difetta, invero, di quell'ancoraggio (di cui si diceva poco più sopra) a un dato istituzionale unificante, non più ravvisabile nello Stato, che ormai «scende» ad eguagliarsi con gli altri – ed equiordinati – elementi costitutivi della Repubblica.

La strutturazione enfatica ed immemore che il primo comma dell'art. 114 Cost. presenta, trova però un valido contrappeso – e con esso il possibile effetto di senso *municipalista* racchiuso nell'*incipit* appena ricordato – nel comma successivo, dove diviene parimenti significativa la mancata menzione dello Stato: per ricordare, dunque, la natura totalmente altra di quella causa non causata, non certo identificabile nello Stato-persona, ma in un *prius* che stipulatoriamente potrebbe definirsi la «Repubblica», ovvero l'«ordinamento generale» o, proseguendo ancora nella ricerca di *nomina* astratti ma evocativi, la «Costituzione».

Se dunque il nuovo quadro normativo costituzionale parrebbe da un lato non legittimare – pur nel profondo rispetto per la rilevanza di ogni sensibilità municipale – taluni «eccessi comunardi» (MANTINI), dall'altro provvede invece una pluralità di elementi in favore dell'idea regionalista.

Quali, anzitutto, l'equiordinazione del rango costituzionale tra legge statale e legge regionale (art. 117, comma 1). Poi, il riconoscimento alla Regione della competenza legislativa generale (art. 117, comma 4).

Con riferimento a questi due profili, anzi, la dottrina ha puntualmente rilevato che non sarebbe addirittura corretto parlare di pariordinazione delle due figure soggettive, poiché proprio siffatta generalità della competenza legislativa regionale – cui corrisponde la necessità di rinvenire di volta in volta specifici titoli di legittimazione che autorizzino lo Stato a legiferare superando la presunzione di spettanza regionale – autorizza ad affermare che la Regione è oggi il «cuore legislativo della Repubblica» (FOLLIERI).

Proseguendo nel censimento più sopra iniziato, risalta inoltre l'attribuzione non solo allo Stato, ma anche alla Regione del compito di allocare le funzioni amministrative (art. 118, comma 2).

Ed ancora – qui rilevando per l'implicito significato di riduzione dell'opzione municipalista – la riserva allo Stato della determinazione della legge elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *p*).

Infine, il riconoscimento alle Regioni di una «quasi soggettività internazionale» (MANGIAMELI): esse possono infatti partecipare «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari» e provvedere «all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea» (art. 117, comma 5, Cost.); come pure possono «concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato» (art. 117, ultimo comma, Cost.).

Tuttavia, un duplice ordine di ragioni induce a ritenere che quello introdotto dal legislatore costituzionale sia un regionalismo ancora privo di una propria, solida fisionomia.

Anzitutto, un sistema di «regionalismo forte» (CERULLI IRELLI) richiede che il rovesciamento del meccanismo di distribuzione delle competenze legislative riservi alle Regioni una potestà legislativa esclusiva «piena».

Senonché l'elencazione delle materie previste dall'art. 117 – talune delle quali costituenti anche titolo d'intervento trasversale da parte dello Stato in ambiti di legislazione concorrente o, addirittura, esclusiva regionale – rischia di lasciare uno spazio ridotto alla residuale competenza

legislativa regionale prevista dal quarto comma dello stesso articolo. Ciò parrebbe il risultato della tradizionale (ed erronea) impostazione concettuale secondo cui una rigida ripartizione normativa per materia può reggere all'impatto dell'applicazione concreta, la quale, invece, ha dimostrato «di possedere una formidabile, irresistibile capacità di omologazione, sotto la spinta di interessi unificati dotati di una altrettanto formidabile capacità espansiva, debordando da ogni regola o principio volti a diversamente orientare, tipizzandole, le esperienze di normazione» (RUGGERI). In altre parole, se il criterio che sta alla base degli equilibri tra competenza statale e quella regionale è, appunto, quello degli *interessi*, è indubbio che la costante mobilità delle loro possibili combinazioni rende difficilmente attuabile ogni forma di rigido riparto per *materia* (salvo taluni interessi la cui ascrizione alla competenza dello Stato è indiscutibile).

In secondo luogo, è ormai corale il rilievo per cui una forte condivisione del potere di governo (complessivamente inteso) tra Stato e Regioni necessita di una presenza di queste ultime in sede parlamentare, dove si assumono quelle scelte che ricadono sull'assetto degli ordinamenti territoriali e sui rapporti tra lo Stato e le Regioni stesse: si pone qui la questione della Camera delle Regioni.

In definitiva, anche se dalla riforma del 2001 non si deriva un assetto costituzionale disegnato in tutte le sue sfumature, un primo bilancio sembra orientare comunque nel senso di ritenere chiara la *ratio* ispiratrice.

Si è visto, infatti, che sia la più recente nostra storia istituzionale, sia il quadro sistematico della revisione, si muovono lungo la direttrice che porta ad un modello di governo di tipo regionalista o, a questo punto, di «neoregionalismo», superando l'assetto disegnato dalla Costituzione del '48, rivelatosi fonte di confusione nei rapporti tra i livelli di governo (in particolare tra gli enti locali e le Regioni) e definito con etichette non casualmente plurali: di regionalismo partecipativo, contrattuale, ovvero negoziale ed organico, ma non di regionalismo cooperativo.

Peraltro, la Costituzione repubblicana, come si è detto, prevedeva un assetto delle competenze amministrative territoriali al cui vertice si ponevano le Regioni, alle quali – in base al principio del parallelismo – spettavano le funzioni nelle materie che costituivano oggetto della loro potestà legislativa.

Tuttavia, questa loro posizione di rilievo nel sistema amministrativo italiano poteva valere soltanto nei confronti dello Stato, poiché a livello locale anche Province e Comuni avrebbero potuto esercitare funzioni amministrative, sulla base di attribuzione o delega statale o regionale (art. 118, primo e terzo comma, Cost., vecchio testo).

Il ribaltamento del principio del parallelismo ad opera della l. n. 59/'97 (cfr. art. 1, primo e secondo comma) comporta che adesso l'attività amministrativa regionale e degli enti locali si svolge anche nelle materie per le quali lo Stato esercita la funzione legislativa (salvo un ristretto elenco di materie riservate all'amministrazione statale).

Com'è noto, il superamento (CASSESE) di quel principio è avvenuto in seguito alla legittimazione a livello costituzionale del principio di sussidiarietà, pure introdotto dalla l. n. 59/'97, quale criterio di ripartizione delle funzioni: esso non distribuisce direttamente le competenze, ma indica la regola cui ispirarsi per la loro allocazione.

Sul piano della novella costituzionale vengono nuovamente in rilievo, a questo proposito, le norme racchiuse nell'art. 118 Cost., ed in particolare nei primi due commi, la cui lettura conferma che anche (e persino) nelle materie attribuite alla sua competenza legislativa esclusiva lo Stato deve intestarne le funzioni di amministrazione non solo a sé medesimo, ma anche – e soprattutto – alle Regioni ed agli enti locali. Insomma, il polo delle autonomie territoriali parrebbe tendenzialmente tributario della generalità delle funzioni amministrative, con preferenza per i Comuni, e salve le esigenze di un loro esercizio unitario che ne comporti l'assegnazione ai livelli territoriali superiori (pur'essi, come s'è visto, ordinati per fini generali). In altre parole, l'ordinamento amministrativo italiano si delinea come un sistema ormai «policentrico» (OLIVETTI): al suo interno l'amministrazione, quale che sia il legislatore competente per materia, agirà spostandosi lungo una direttrice che non inizia più a muovere dall'alto verso il basso, bensì nel senso opposto.

Con una fondamentale avvertenza: questa linea vettoriale ascendente – sicuramente e comunque desumibile da una lettura anche «moderata» della nuova esperienza di normazione – s'incrocia con l'*opposta* traiettoria storico-istituzionale del nostro ordinamento: nel quale quel processo di articolazione non segue la direttrice «*e pluribus unum*», che ad esempio connota la vicenda federativa statunitense, ma quella – se si vuole, più circoscritta – «*e uno plures*». Dev'esser chiara *anche* questa matrice d'origine, così da calibrare uno sforzo esegetico che rifugga da esasperazioni di estremismi opposti.

Lo scopo dunque di questa rinnovata impostazione è quello di privilegiare la prossimità territoriale con i cittadini, sulla scia del noto principio comunitario. Ma ciò non autorizza affatto ad affermare – lo si ribadisce – che la l. cost. n. 3/2001 abbia introdotto una sorta di «riserva di amministrazione dei Comuni» (MANGIAMELI): infatti, il «principio del Trattato dell'Unione [...] si riferisce al sistema di relazione che deve governare il “processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa”, ma è ben lungi dal richiedere una scelta nell'ordinamento interno a favore di una riserva di amministrazione comunale» (MANGIAMELI).

D'altra parte, il nuovo art. 118 Cost. non racchiude – né potrebbe – una norma direttamente attributiva di funzioni.

Anzitutto, perché secondo un'opinione quasi unanime (GUARINO) la norma in esame non si autoapplica, ma per la sua operatività effettiva necessita di un intervento legislativo di attuazione, avvenuto con la l. 5 giugno 2003, n. 131. In secondo luogo, se veramente l'art. 118 Cost. potesse in via immediata attribuire competenze amministrative agli enti in esso menzionati, non si comprenderebbe il senso di quanto previsto dall'art. 117, comma 2, lett. *p*), secondo cui, invece, è il legislatore statale ad individuare le «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». Sembra preferibile, invece, ritenere che l'art. 118 Cost. contenga i principi e le regole per ripartire le competenze amministrative all'interno dell'ordinamento: mentre il primo comma detta un criterio di *orientamento* generale circa l'allocazione di funzioni («ai Comuni, salvo che [...] a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato»); il secondo comma, invece, ne contiene il profilo *attuativo*, mediante il riferimento agli strumenti operativi attraverso cui effettuare la ripartizione («legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze») (CARAVITA).

In sintesi, secondo la nuova formula dell'art. 118 Cost. l'allocazione funzionale è orientata a «privilegiare» il livello comunale: tuttavia, quando, con riferimento all'esercizio di determinate funzioni amministrative, particolari esigenze di unitarietà lo richiedano, la ripartizione delle stesse deve avere come destinatari i livelli di governo sovracomunale.

Da ciò la conferma che all'interno dell'art. 118 Cost. non si radica alcuna municipalizzazione della funzione amministrativa (LUCIANI), poiché il nuovo testo, come regola generale, attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative, affrettandosi poi a disciplinarne anche un regime che – come s'è visto – parrebbe solo derogatorio (e dunque eccezionale), ma che in realtà si pone come autonomamente fondativo di regole e regolarità.

Se un'esclusività sussiste – e non con riferimento alla potestà amministrativa, ma alle modalità di riparto delle competenze – questa deve essere ascritta al legislatore statale e regionale: essi, infatti, ciascuno per le materie intestate loro, sono i titolari del potere di allocazione delle funzioni, con i soli limiti posti dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Ma si tratta di limiti che, ovviamente, non minano la riserva di competenza riconosciuta loro, bensì li orientano nella distribuzione delle funzioni.

Nel provvedere al legislatore (anche) regionale criteri di identificazione del livello ottimale di ascrizione delle funzioni, quei tre principi esprimono *complessivamente* una *preferenza* per livelli di allocazione più vicini alle comunità di base: la sussidiarietà, invero, parrebbe porsi come principale linea guida nell'esercizio della funzione ascrivita, i restanti due assumendo invece un ruolo di riequilibrio. L'*incipit* dell'art. 118 Cost., infatti, altro non rappresenta se non l'applicazione concreta del principio di sussidiarietà, rispetto al quale le esigenze unitarie – che trovano il loro riflesso nei criteri di adeguatezza e differenziazione – rappresentano un correttivo. Ma quest'assetto subisce – a sua volta – la forte contropinta della competenza che il secondo comma dell'art. 118

attribuisce al legislatore per quanto concerne l'organizzazione delle funzioni conferite ai poteri locali.

Si conferma quindi la difficoltà di predeterminare, sulla base della sola revisione costituzionale, l'assetto delle relazioni *interne* alle autonomie territoriali, che tuttavia non può essere sbrigativamente ricostruito enfatizzando primazialità municipali prive di legittimazione sul piano del diritto positivo.

3.- Da un angolo visuale che privilegia gli aspetti inerenti la concreta operatività del sistema di relazioni fra i due livelli risalta, infine, il profilo dei raccordi lungo i quali si intesse l'ordito dei loro rapporti nelle singole fattispecie.

La Consulta ha qui identificato due opposti *mala vitanda*, costituiti da assetti procedurali per un verso incapaci di evitare situazioni di stallo decisionale (C. cost. n. 83/'97 e n. 357/'98) e, per altro verso, tali da svuotare la partecipazione comunale di ogni capacità di incidere in senso realmente conformativo sul potere regionale. Il primo di essi espone l'*ordo productionis* a gravi rischi di paralisi causati da poteri *comunali* di veto: il che equivale ad affermare, per converso, l'illegittimità costituzionale di modelli che affidino la regolazione di interessi di livello sovracomunale ad intese forti con gli enti minori. Il secondo modello, al contrario, riduce il ruolo comunale ad un mero apporto consultivo (C. cost. n. 357/'98 cit.), le cui risultanze la Regione sarebbe facilmente in grado di disattendere secondo le consuete tecniche della motivazione esplicativa delle ragioni della diversa condotta.

In disparte, tuttavia, queste situazioni per così dire *estreme* (ed oramai non comuni), resta invece irrisolto il nodo della *ordinarietà*: della *costruzione* e della *valutazione* in termini di correttezza costituzionale di una determinata esperienza regionale di normazione, riguardata nel suo complesso, la quale – assumendo obiettivi di tutela di interessi sovracomunali – delinea un assetto di rapporti che, sulla scorta dei criteri appena cennati, sia da considerare equilibrato perché capace di forgiare quella declinazione del principio autonomistico che risulti adeguata alle concrete articolazioni dei processi reali da regolare (BIN).

Un *compito* ed un *giudizio*, come ognuno vede, davvero di non poco momento, cui il legislatore regionale e la Consulta sono rispettivamente chiamati avendo a disposizione, in sostanza, soltanto le pur duttili tecniche – e «l'enorme capacità espansiva e qualificatoria» (RUGGERI) – del principio di ragionevolezza. Che consente di percepire – andando oltre «il filo della linea distintiva delle competenze proprie di ciascun organo o ente» (RUGGERI) – lo «spessore» e l'«intrinseco dinamismo» che caratterizzano tali relazioni intersoggettive, bisognose pertanto di una ben diversa strategia d'appoggio, assai più sensibile alle loro valenze assiologico-sostanziali.

Ad esse connesso da una relazione di strumentalità diretta si mostra poi il principio di leale collaborazione, tramite necessario per cogliere le declinazioni mutevoli e sottili nelle quali si articolano i rapporti fra livelli di governo, non solo sul versante delle mutue interazioni che le autonomie territoriali tracciano nei confronti dello Stato, ma anche al loro stesso interno.

A sua volta, la ragionevolezza – alla cui stregua ogni giudizio ultimo è condotto – chiude la virtuosa circolarità che la unisce al *principium cooperationis* e per esso al sistema di valori dai quali trae linfa l'ordinamento.

Una griglia di criteri – e di tecniche di scrutinio – che si mostrano utili per verificare l'impianto complessivo di esperienze di normazione che – a livello regionale – intendano non soltanto regolare modi e forme di tutela di interessi sovracomunali che intersechino ambiti di amministrazione comunale (la prospettiva, cioè, presa in esame dalla ricordata giurisprudenza costituzionale che ha in qualche modo consentito l'elaborazione di uno statuto del principio di cooperazione sul versante Regioni – enti minori); ma perseguano anche il ben più ambizioso compito di disciplinare un modello generale di relazioni fra autonomie territoriali.

