

NUOVO ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO E PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'

dispense di Francesco Pizzetti

***Le linee generali del nuovo ordinamento amministrativo italiano
fra riforme amministrative e riforme costituzionali***

PARTE I

Il quadro costituzionale del 1948

1. L'ordinamento amministrativo italiano nell'ambito della Costituzione entrata in vigore il 1 gennaio 1948

L'ordinamento amministrativo italiano è profondamente mutato nel corso dell'ormai lungo periodo di vigenza della Carta repubblicana.

Va peraltro detto che già la stessa Costituzione repubblicana, fin dalla sua entrata in vigore il 1 gennaio del 1948, implicava profonde innovazioni rispetto all'ordinamento precedente.

Per quanto qui ci interessa queste innovazioni riguardavano innanzitutto **l'art.5 della Costituzione**, che stabiliva, come tutt'ora stabilisce, che **"la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo, adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"**.

A questa norma, che costituisce, anche in quanto principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, il caposaldo del nuovo ordinamento fondato dalla Costituzione del 1948, si accompagnava poi il **titolo V della parte II della Costituzione** che all'**art. 114** stabiliva che **" La Repubblica si riparte in regioni, Province e Comuni"**. L'**art.115** stabiliva poi che **"Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione"**. L'**art.128**, a sua volta, prevedeva che **"Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica che ne determinano le funzioni"**.

Per quanto riguarda poi il potere legislativo delle Regioni l'**art.117** stabiliva al **primo comma** che esse avevano **potere legislativo** soltanto nelle materie enumerate dallo stesso art.117 e che comunque dovevano esercitare tale potere concorrente "**nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni**". Stabiliva inoltre, al **secondo comma**, che "**le leggi della Repubblica possono demandare alla regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.**"

Infine l'**art.118 Cost.**, nel definire le competenze amministrative delle Regioni, stabiliva che "**spettano alle Regioni le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali**". Il medesimo articolo stabiliva poi, ai **commi due e tre**, che "**lo Stato può con legge delegare alla regione l'esercizio di altre funzioni amministrative**" e che "**la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o avvalendosi dei loro uffici**".

La Costituzione prevedeva inoltre, all'**art.116**, l'esistenza di cinque Regioni a statuto speciale il cui statuto era (ed è tutt'ora) approvato con legge costituzionale e, all'**art.123**, l'attribuzione a tutte le altre Regioni del potere di approvare un proprio statuto secondo un procedimento e con un ambito di competenza strettamente definito dalla Costituzione stessa.

Fino all'entrata in vigore della recente revisione costituzionale del titolo V della parte II della Costituzione, avvenuta con due successive leggi costituzionali (la **l. cost. n.1 del 22 novembre 1999 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni"** e, soprattutto, la **l.cost.n.3 del 18 ottobre 2001 "Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione"**, tutto l'ordina-

mento italiano, sia sotto il profilo del sistema delle fonti (e, in particolare, del ruolo della legge statale e della legge regionale), sia sotto il profilo dell'attribuzione e dell'esercizio delle funzioni amministrative era dominato dalle disposizioni appena richiamate.

In questo contesto non vi era alcun dubbio che la legge statale, e quindi anche gli atti con forza di legge dello Stato, specificamente previsti e disciplinati nell' art. 76 (leggi delega e decreti legislativi delegati) e nell'art. 77 (decreti legge), avessero un ruolo assolutamente centrale nel sistema complessivo e soprattutto avessero, a livello immediatamente subcostituzionale e col solo vincolo dei limiti stabiliti dalla Costituzione, una "competenza generale". Il che significa che, salvo quanto potesse rientrare nelle competenze del legislatore regionale ex art.117, e sempre che il potere del legislatore regionale fosse esercitato nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (le cosiddette leggi-cornice), spettava sempre e solo alla legge statale (e eventualmente agli atti con forza di legge dello Stato) disciplinare in ogni materia, senza alcun limite che non fosse, appunto, quello del rispetto delle disposizioni costituzionali.

Una situazione analoga si registrava anche per quanto riguardava il potere amministrativo, e dunque anche le fonti regolamentari connesse all'esercizio delle funzioni e delle competenze proprie del potere esecutivo e comunque dell'amministrazione statale.

Sulla base di quanto stabilito dall'art.118 Cost. nel testo qui riportato, era infatti pacifico che alle Regioni spettassero solo le competenze amministrative nelle materie in cui avevano competenza legislativa (e sempre che esse non fossero di interesse esclusivamente locale e perciò attribuite dal leggi della Repubblica direttamente a Comuni, Province o altri enti locali). Per altro verso, anche le ulteriori competenze amministrative che le Regioni potessero

eventualmente esercitare erano in ogni caso limitate rigorosamente a quelle che fossero ad esse esplicitamente demandate dalle leggi della Repubblica.

Quanto ai Comuni e le Province le loro competenze amministrative erano specificamente elencate e indicate dalle leggi generali della Repubblica, alle quali spettava anche definire i principi che regolavano la loro autonomia. Ulteriori competenze potevano poi essere attribuite (e si sostenne anche che "dovevano" essere attribuite) dalle leggi regionali ai sensi dell'art.118 uc., così come le leggi della Repubblica potevano sempre "sottrarre" competenze amministrative alle Regioni nelle materie di loro competenza legislativa, per assegnarle invece ai Comuni, alle Province e agli altri enti territoriali in virtù del carattere di interesse esclusivamente locale delle funzioni stesse.

In ogni caso non vi era alcun dubbio che anche le competenze amministrative di Comuni e Province in tanto sussistessero in capo a questi enti in quanto fossero esplicitamente attribuite o delegate ad essi dalle leggi generali della Repubblica, o dalle leggi della Repubblica e dalle leggi regionali ex art.118. In assenza di tali specifiche attribuzioni o deleghe, né i Comuni né le Province né gli altri enti territoriali potevano esercitare competenze o funzioni amministrative.

Dunque, anche sul piano delle funzioni amministrative (e più generalmente della ripartizione del potere esecutivo legato all'attività di esecuzione delle leggi) non vi era dubbio alcuno che la **competenza generale** fosse assegnata **allo Stato e al potere esecutivo e amministrativo dello Stato**. Quello proprio o delegato delle Regioni e dei Comuni e delle Province era invece, necessariamente enumerato e comunque non suscettibile di una propria autonomia "forza espansiva", se non, al massimo, sul piano di una generica tutela, anche col ricorso a attività di diritto privato, degli interessi generali delle rispettive comunità.

In conclusione, nel sistema costituzionale che è rimasto in vigore fino alle recenti leggi di revisione costituzionale già ricordate tanto sul piano del potere legislativo e genericamente normativo quanto sul piano delle funzioni e competenze amministrative lo Stato (e quindi il Parlamento, il Governo e l'Amministrazione statale) erano titolari di una competenza generale, dotata di una propria intrinseca forza espansiva. Le competenze legislative e amministrative delle Regioni, così come quelle amministrative che spettavano (e si poteva in un certo senso dire "dovevano spettare") a Comuni, Province e enti territoriali costituivano ambiti e sfere limitate e definite di materie e si ponevano essenzialmente come un "limite" alla competenza generale del legislatore, del potere esecutivo e dell'amministrazione statale.

In questo contesto era assolutamente coerente col quadro complessivo quanto disposto dall' **VIII disposizione transitoria della Costituzione** laddove, al **secondo e terzo comma**, specificava che " **leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni: Fino a quando non si sia provveduto al rinnovamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali, restano alle Province e ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni deleghino loro l'esercizio**". Al terzo comma, infine, quella medesima disposizione stabiliva " **Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento.**"

2. La forza innovativa del quadro costituzionale del 1948

Come si è già detto all'inizio del paragrafo precedente, l'ordinamento costituzionale qui ricostruito comportava comunque innovazioni molto profonde rispetto al sistema precedente.

Esso infatti prevedeva comunque l'esistenza di Regioni dotate di un proprio potere legislativo e di proprie competenze amministrative e dava a Comuni, Province e enti locali, una forte copertura costituzionale che si estendeva fino a garantire ad essa, tramite l'intervento del legislatore, una sfera di competenze "protetta" anche verso la possibile pervasiva penetrazione delle Regioni.

In questo senso il nuovo ordinamento si configurava come caratterizzato da un forte pluralismo istituzionale e da un altrettanto forte articolazione regionale e territoriale, legata anche a una valorizzazione costituzionalmente garantita delle autonomie locali e quindi, attraverso di esse, delle comunità locali.

Da questo punto di vista, la ribadita **centralità del legislatore statale e dell'amministrazione statale** veniva comunque ad essere collocata in un quadro in cui il potere legislativo era pur sempre condiviso con le Regioni, titolari anch'esse di tale potere, sia pure nei limiti e con le restrizioni che si sono già richiamate. **L'amministrazione, d'altro canto, pur restando incentrata sullo Stato dal punto di vista della competenza generale, veniva ora ad essere costituzionalmente incardinata anche sugli enti** (e quindi sui governi e gli apparati) **regionali e sul sistema degli enti territoriali.**

Tutto questo non poteva non avere influenze e conseguenze anche molto forti sul sistema italiano.

Conseguenze che, tanto in linea teorica quanto in via concreta, sembravano imporre con tutta evidenza anche un ripensamento profondo del sistema

legislativo e soprattutto del sistema amministrativo che aveva caratterizzato fino ad allora la costruzione dell'Italia unita come Stato accentrato e centralizzato. Uno Stato che si era costruito in forma fortemente accentrata anche per corrispondere alle esigenze specifiche e particolari legate al nostro processo storico di unificazione nazionale (si pensi in particolare, in questo senso, alla difficoltà di fondere l'Italia meridionale e l'ex Regno delle Due Sicilie con le altre parti del Paese e all'esigenza di dare rapidamente vita a un Regno "forte" capace di competere sulla scena mondiale dell'imperialismo allora dominante e delle lotte di potenza fra Stati-nazione). Una linea centralistica, questa, che aveva poi trovato durante il periodo del regime fascista un suo ulteriore rafforzamento e consolidamento anche ideologicamente orientato.

Per un altro verso poi, e collocandosi in una prospettiva più ampia, non va neppure dimenticato che nel nuovo quadro costituzionale la spinta all'innovazione e, in un certo senso, anche al ripensamento del ruolo dello Stato sia come legislatore che come amministrazione è stato fin dall'inizio legato anche alle nuove, e forti, caratteristiche di una **Costituzione fortemente ispirata a valori di solidarietà e a una linea di intervento statale e pubblico finalizzato ad assicurare "azioni positive" e "forti trasformazioni" nella società italiana**. Su questo piano la Costituzione italiana, così come altre Costituzioni del medesimo periodo, ha registrato anche forti spinte e impegni a carico del legislatore e, in generale, del potere pubblico. Un fenomeno questo che non poteva non spingere a forti innovazioni anche nel ruolo e nel contenuto stesso della "legge", da un lato, dell' "amministrazione" dall'altro. Il forte e netto orientamento, chiarissimo in Costituzione, ad assicurare a tutti di poter usufruire dei servizi essenziali e la protezione positiva dei diritti sociali non poteva non incidere anche su un ripensamento profondo del ruolo del potere pubblico e del suo modo di organizzarsi. Riflessione che, a sua volta, non poteva non essere legata anche all'innovazione connessa al **pluralismo legislati-**

vo, amministrativo e politico-rappresentativo legato alla nuova articolazione in senso pluralistico e autonomistico dell'ordinamento complessivo.

PARTE II

I lenti, difficili e contraddittori processi riformatori dei primi quattro decenni dell'esperienza repubblicana

2. Le difficoltà e le lentezze nell'attuazioni delle innovazioni contenute nel quadro originario del nuovo sistema costituzionale

3.1. Il processo di attuazione della Costituzione e, per quanto qui ci interessa, il connesso **processo di riforma dell'amministrazione e di costruzione di un ordinamento pluralista profondamente radicato nel rafforzamento del sistema regionale e locale** contenuto nelle nuove previsioni costituzionali, è stato tuttavia molto lento.

Vi sono molte diverse ragioni che spiegano perché, eccezion fatta per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale (la cui istituzione è stata legata a specifiche e particolarmente rilevanti ragioni storico-politiche), l'attuazione dell'ordinamento regionale è stata rinviata fino al 1970. Così come vi sono non meno rilevanti ragioni che possono spiegare perché i molti tentativi di riformare l'amministrazione statale e, soprattutto, l'amministrazione provinciale e comunale, avviati a più riprese fin dai primi anni cinquanta, non abbiano raggiunto risultati apprezzabili per molti e molti decenni.

Il quadro politico internazionale (caratterizzato dalla guerra fredda) e il quadro politico interno (caratterizzato da un lento e difficile processo di allargamento delle frontiere della maggioranza politica di governo dalle coalizioni centriste fino alle coalizioni di centrosinistra e infine, nella seconda metà degli anni settanta, alla ricerca di nuovi equilibri che in qualche modo coinvolgessero anche il maggior partito di opposizione, il PCI, nella conduzione complessiva del Paese) sono i due aspetti fondamentali che, attraversando e

segnando i primi trenta anni dell'esperienza repubblicana, hanno profondamente condizionato anche l'evoluzione del sistema istituzionale e costituzionale del nostro Paese.

3.2. L'istituzione delle Regioni, avvenuta soltanto all'inizio degli anni settanta, diede comunque una spinta non irrilevante all'avvio di un processo di riforma e di trasformazione del sistema costituzionale e amministrativo del Paese. Processo che, peraltro, si collegò in modo evidente anche col non meno rilevante processo riformatore che caratterizzò in quegli anni e negli anni immediatamente precedenti molti settori dell'ordinamento: dalla scuola media alla nazionalizzazione dell'energia elettrica; dalla riforma della legislazione sui rapporti di lavoro al susseguirsi di riforme rilevanti in materia di pubblico impiego; fino a toccare anche le strutture di governo, con l'istituzione di nuovi Ministeri il ridisegno di alcune strutture governative, a partire dai Comitati interministeriali, per arrivare anche alla riforma di alcuni fra i più rilevanti enti pubblici economici e non economici.

Per quanto a noi interessa, tuttavia, va detto che **l'attuazione delle Regioni**, avvenuta attraverso la **l. n.108 del 1968**, la **l. n.281 del 1970**, e i **decreti del 1972**, non incise in misura significativa sul ruolo e sul carattere di fondo del sistema degli enti territoriali e sostanzialmente avvenne secondo criteri e modalità che furono ampiamente e generalmente considerate insoddisfacenti. Quello che successivamente fu definito come il **“primo decentramento”** avvenne dunque in un'ottica ancora fortemente centralistica e sulla scia di una sostanziale diffidenza per l'innovazione conseguente all'istituzione delle Regioni.

3.3. Il processo di riforma dell'ordinamento riprese tuttavia quasi subito dopo la prima attuazione dell'ordinamento regionale. Fu infatti approvata una nuova legge di delega al Governo per il completamento dell'ordinamento regionale, la **l. n.382 del 1975**, in attuazione della quale fu poi emanato il **decreto delegato n.616 del 1977**.

Si ebbe così quello che fu poi definito come il “**secondo decentramento**” e questa volta le riforme e i mutamenti indotti toccarono in misura significativa lo stesso sistema degli enti territoriali che si vide assegnate nuove e importanti competenze, anche per limitare il trasferimento stesso delle competenze, e dei conseguenti beni e risorse, in favore delle Regioni.

Non vi è dubbio tuttavia che anche in questo più favorevole contesto i vincoli costituzionali, specialmente in ordine al potere legislativo delle Regioni e ai limiti impliciti o espliciti posti dalla Costituzione ai poteri amministrativi ad esse attribuiti pesarono non poco.

Anche il secondo decentramento dunque innovò solo parzialmente il sistema complessivo. E questa volta questo fatto dipese essenzialmente dai limiti posti dallo stesso sistema costituzionale.

Alla fine degli anni settanta peraltro le Regioni entrarono in quello che fu definito un "cono d'ombra", dal quale non sarebbe uscite se non durante la XIII legislatura, quando prese avvio la riforma Bassanini.

3.4. D'altro canto anche la riforma organica del sistema comunale e provinciale, sempre auspicata e ricercata sin dagli anni cinquanta, non ebbe migliore sorte.

Salvo alcuni interventi legislativi già ricordati e legati all'assegnazione a questi enti di compiti e funzioni "sottratte" alle Regioni e salvo alcune leggi destinate in particolare ad ampliare gli strumenti di partecipazione e le competenze degli enti territoriali, e specialmente dei Comuni, in materia di servizi

sociali e assistenza sanitaria, il sistema comunale e provinciale restò sostanzialmente immodificato e dunque oggettivamente arretrato. E dunque anche sotto questo profilo il processo riformatore indotto dal nuovo quadro costituzionale apparve insoddisfacente.

3.5. In quei medesimi anni cominciò peraltro a svilupparsi anche una forte spinta all'innovazione sia nell'ordinamento costituzionale che nell'ordinamento statale propriamente inteso.

Anche in connessione con l'avvio di una nuova fase nelle coalizioni di centro sinistra cominciarono spinte forti verso progetti di riforme costituzionali, da un lato; verso riforme particolarmente incisive in alcuni settori strategici del sistema amministrativo e di governo, dall'altro.

Peraltro, mentre le riforme costituzionali non riuscirono mai ad avere successo e fecero registrare numerosi e ripetuti tentativi falliti, il processo di riforma delle strutture amministrative e di governo ebbe sorte migliore, sfociando in particolare in misure incidenti sui procedimenti amministrativi, sull'organizzazione amministrativa e sulla stessa struttura del governo e della presidenza del Consiglio. La **l. n. 400 del 1988** costituì in questo senso un punto di approdo importante.

Proprio in questo periodo, e specialmente alla fine degli anni ottanta, si assistette anche a una importante **duplice innovazione**: a) nel **sistema delle amministrazioni locali**, da un lato; b) nel **sistema del raccordo tra amministrazione e cittadini**, dall'altro.

La **l.142 del 1990**, legge di riforma del sistema comunale e provinciale, segnò infatti un'innovazione molto rilevante, concludendo positivamente un processo avviato da molti anni e per molti anni mai concluso. Al contempo l'approvazione della **l.241** del medesimo anno costituì anche un punto di approdo importante di un processo riformatore delle modalità di azione della

pubblica amministrazione che ebbe finalmente l'effetto di ampliare significativamente i diritti concreti dei cittadini, le modalità di partecipazione ai procedimenti amministrativi, le possibilità di accelerazione e di coordinamento delle attività amministrative facenti capo ai diversi soggetti dell'ordinamento.

4. Il bilancio dei primi decenni di esperienza repubblicana e l'inizio della crisi della "prima Repubblica". La transizione e i nuovi tentativi di riforma.

4.1. Se si guarda dunque a quanto accadde in Italia almeno fino al 1990 si deve registrare che mentre da un lato la riforma regionale restò confinata in limiti e in orizzonti piuttosto modesti da un altro lato il processo riformatore del sistema, pur registrando sconfitte importanti sul piano dei tentativi di riforma costituzionale, raggiungeva invece risultati significativi sia sul piano della riforma delle strutture dell'amministrazione centrale sia sul piano della riforma del sistema comunale e provinciale. Le Regioni, invece, entrate in un cono d'ombra fin dal 1978, restavano sostanzialmente prigioniere della gabbia costituzionale e in qualche misura erano lasciate da parte dal processo di innovazione che si è cercato di descrivere.

4.2. Con l'inizio degli anni novanta il sistema italiano entra in una grave difficoltà politica e istituzionale che raggiunge una soglia di crisi molto elevata con la fine della X legislatura (1987-1992) e l'avvio della XI legislatura (1992-1993).

Durante questo periodo, che è destinato a prolungarsi poi fino alla XIII legislatura, si assiste innanzitutto al fatto che a più riprese si torna a cercare di approvare una riforma organica della Costituzione, registrando sempre conti-

nui e ripetuti insuccessi, sia con le vicende della Commissione Bicamerale De Mita-Jotti, prima, sia con l'interruzione dell'attività della Commissione Speroni, poi.

Da un altro lato e per un altro verso si assiste invece a un processo di riforma del sistema politico-rappresentativo, perseguito e realizzato essenzialmente attraverso la modifica delle leggi elettorali (si cambia la legge elettorale comunale e provinciale; si cambiano le leggi elettorali di Camera e Senato; non si cambia invece, almeno fino al 1995, la legge elettorale delle Regioni).

Infine riprende in misura molto rilevante, specialmente durante il primo governo Amato, il processo di riforma di settori strategici dell'ordinamento amministrativo e dell'ordinamento pubblico italiano. E' proprio durante il governo Amato che si avvia il processo riformatore che si concluderà col governo successivo presieduto da Ciampi, e che vedrà la riforma del rapporto di pubblico impiego e la netta separazione fra responsabilità politica e amministrazione (d.l. n.29 del 1993); una nuova riforma sanitaria con l'introduzione delle ASL, modifiche rilevanti al sistema tributario e fiscale, con l'istituzione dell'ICI; innovazioni significative e penetranti nel sistema dei controlli, con la riforma della Corte dei conti e l'ampliamento delle competenze proprie di questo organo.

Del resto l'importanza delle riforme dell'amministrazione innescate in quel periodo è testimoniata dal fatto che esse segnarono a lungo anche gli anni successivi e condizionarono non poco anche la stessa XIII legislatura.

4.3. In sostanza, se guardiamo a quelle **legislature** e soprattutto agli **anni che vanno dalla fine della X (1992) fino all'inizio della XIII (1996)**, possiamo registrare i seguenti fenomeni: **a)** il ripetuto fallimento di ogni tentativo di avviare una riforma organica della Costituzione; **b)** il forte muta-

mento intervenuto nel sistema politico, anche a livello regionale e locale, dovuto sia a fattori squisitamente politici (la crisi legata alla delegittimazione di Tangentopoli) sia a fattori istituzionali (le nuove leggi elettorali adottate); **c**) la ripresa incisiva di un processo riformatore di quelli che allora venivano definiti come i "rami bassi" dell'ordinamento che estese e portò avanti la riforma dell'amministrazione pubblica, specialmente centrale e statale, già avviato negli anni precedenti; **d**) la sostanziale, perdurante, incapacità di incidere profondamente sul rapporto tra Stato, da un lato, Regioni e sistema degli enti territoriali dall'altro. Incapacità, quest' ultima, che massima rispetto al rapporto tra Stato e Regioni (le Regioni continuavano a restare nel loro "cono d'ombra"), fu rilevante anche rispetto agli enti territoriali, che videro sì modificato e irrobustito il loro ruolo politico e di rappresentanza (specialmente grazie all'elezione diretta dei sindaci), ma non poterono registrare un analogo e significativo incremento delle loro funzioni amministrative e delle loro competenze sostanziali.

4.4. In altri termini il periodo che andò dalla fine della X legislatura sino all'inizio della XIII legislatura si chiuse lasciando irrisolti molti problemi. Tra questi, soprattutto, e di particolare rilevanza, quelli connessi a un ripensamento e a una **ridefinizione dei rapporti tra Stato**, da un lato, **Regioni e sistema delle autonomie territoriali e locali**, dall'altro.

Non solo. Proprio l'esperienza maturata in quegli anni dimostrò senza ombra di dubbio che senza significative innovazioni costituzionali e comunque senza avere il coraggio di superare i limiti formali e sostanziali posti dall'ordinamento costituzionale vigente non era possibile dar vita a un compiuto salto di qualità in un senso che già si comincia a definire "**federale**" ma che più correttamente avrebbe potuto essere qualificato come orientato a garantire il pluralismo reale dei soggetti titolari di competenze legislative e ammini-

strative e un coerente e forte sistema di articolazione policentrica dell'ordinamento complessivo.

Per altro verso, come è ben noto, proprio in quegli anni e particolarmente a cavallo fra la XII legislatura (iniziata col primo governo Berlusconi e terminata col governo Dini) e l'avvio della XIII legislatura, il problema di un "salto di qualità" in senso federale del sistema complessivo si pose in modo sempre più incisivo e penetrante in tutti i settori dello schieramento politico e formò oggetto comunque, in modo più o meno netto ma sempre molto significativo, dei programmi elettorali di quasi tutti i partiti e schieramenti che si contendevano il consenso elettorale.

PARTE III

I nuovi processi riformatori della XIII legislatura

5. *La XIII legislatura e l'avvio di un nuovo duplice processo riformatore*

5.1. All'inizio della XIII legislatura il problema di avviare un forte processo di riforma del sistema complessivo e soprattutto di puntare a superare i limiti posti dal sistema costituzionale vigente (limiti che si sono evidenziati nei primi due paragrafi) fu iscritto fin dal primo momento all'ordine del giorno del governo dell'epoca. Al medesimo tempo, fin dall'avvio della legislatura in Parlamento, si pose il problema se fosse o meno possibile avviare un nuovo tentativo di riforma organica della Costituzione e in particolare della sua parte II. Non va infine dimenticato che, come si è già ricordato, l'urgenza di dare una risposta concreta alle nuove esigenze di federalismo era avvertita in misura maggiore o minore in tutte le parti dello schieramento politico ed era posta con speciale forza da alcuni movimenti politici, primo fra tutti la Lega Nord che proprio nel settembre del 1996 tenne a Venezia una manifestazione particolarmente incisiva su questi temi.

Sta di fatto che nell'estate del 1996, nei primi mesi della XIII legislatura, si verificarono due fenomeni di grande rilievo istituzionale e di grande importanza per quanto qui ci interessa.

Il primo consistette nel fatto che tra i primissimi atti del governo Prodi vi fu, ad iniziativa dell'allora Ministro per la funzione pubblica e per gli affari regionali Bassanini, la presentazione di due disegni di legge, destinati a diventare poi la **l.n.127 del 15 maggio 1997** intitolata "**misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e**

di controllo" e la **l.n. 59 del 15 marzo 1997** recante "**delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della P.A. e per la semplificazione amministrativa**", successivamente modificata con la medesima **l.n.127 del 1997**, con la **l.n.191 del 1998** e con la **l.n.50 del 1999**.

A questi due disegni di legge deve poi essere aggiunto il disegno di legge ad iniziativa del Ministro Napolitano e del sottosegretario Vigneri, presentato sempre da governo Prodi nel settembre del 1996 e destinato a diventare alcuni anni più tardi la **l.n.205 del 1999** e a confluire poi nel T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il **d. legs. n. 267 del 2000**.

Il secondo fenomeno fu la presentazione ad iniziativa parlamentare, e la rapida successiva approvazione nelle due prescritte letture, di quella che sarebbe diventata la **l. cost. 24 gennaio 1997 n.1**, istitutiva di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (quella che sarebbe stata poi la Commissione bicamerale D'Alema).

5.2. Se guardiamo a questo complesso insieme di disegni di legge, al rilevante numero di disposizioni che essi contenevano e al significato di "sistema" che essi avevano, possiamo constatare con una certa facilità che **la XIII legislatura si è aperta operando**, per quanto qui ci interessa, **su un duplice binario**.

Da un lato infatti **il Governo si preoccupò immediatamente di presentare una serie di disegni di legge destinati a:** **a)** avviare immediate misure di riforma del sistema amministrativo regionale e locale e delle procedure più rilevanti che lo caratterizzavano (l.n.127 del 1997); **b)** ad avviare un processo di riforma ordinamentale dei Comuni e delle Province destinato a dare completezza e innovazione alla stessa l.142 del 1992, mettendola fra l'altro in asse con la intervenuta (1993) riforma del sistema elettorale comunale e pro-

vinciale che aveva condotto all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia; c) ad avviare, tramite delega del Parlamento una amplissima opera di riforma complessiva dell'amministrazione italiana che avesse il suo "fuoco" da un lato nell'obiettivo di instaurare quello che fu definito come il "federalismo amministrativo a Costituzione invariata" e dall'altro nell'obiettivo di riformare profondamente anche l'amministrazione centrale dello Stato, l'organizzazione del Governo e il sistema scolastico nonché di condurre a un ulteriore stadio di perfezionamento le riforme già avviate nel 1993 (specialmente in materia di impiego pubblico) e di dar vita a una grande opera di delegificazione e di semplificazione.

Da un altro lato il Parlamento, e di comune intesa maggioranza e opposizione, decisero di dare nuovamente vita a una Commissione bicamerale per le riforme costituzionali che avesse come proprio scopo principale quello di procedere a una riforma organica e complessiva della parte II della Costituzione, finalizzata in primo luogo a introdurre anche a livello costituzionale una forma accettabile e moderna di "federalismo" o quanto meno di "reale articolazione policentrica dell'ordinamento repubblicano".

5.3. Questi due fenomeni devono naturalmente essere tenuti presenti entrambi, anche perché l'uno ha influito in modo rilevante sull'altro.

Infatti fino a che la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali ha continuato a lavorare (e cioè fino all'inizio di giugno del 1998) anche il Governo e la maggioranza parlamentare dell'epoca hanno operato, sia nella formulazione della l.n.59 del 1997 che nell'esercizio delle deleghe ricevute sulla base di quella stessa legge, nella ragionata e fondata convinzione che si trattasse comunque di anticipare, a livello di legislazione ordinaria e di rifor-

ma dei "rami bassi" dell'ordinamento, un processo riformatore che avrebbe poi potuto e dovuto trovare la sua piena copertura e stabilizzazione costituzionale in una coerente riforma della Costituzione.

Proprio questo aspetto e questa specifica convinzione spiegano del resto alcune parti particolarmente innovative contenute nella l.n.59 del 1997 e rendono ragione del complesso disegno riformatore adottato, specialmente nel Capo I, dedicato appunto all'instaurazione del c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata.

5.4. Come è noto, e come si è già richiamato, la vicenda della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta dall' on. D'Alema non ha avuto sorte più felice di quelle che l'avevano già preceduta sulla stessa strada nel corso di altre legislature. Anch'essa, come le altre, ha dovuto interrompere i propri lavori a seguito del verificarsi dell'impossibilità concreta di procedere a realizzare la riforma col consenso necessario. La fine della XIII legislatura si è incaricata poi di sanzionarne la definitiva soppressione.

Le vicende legate al fallimento della Commissione bicamerale D'Alema hanno peraltro pesato non poco sull'esercizio stesso delle deleghe contenute nella l. n.59 del 1997. Esse infatti hanno posto le riforme realizzate in materia di ridefinizione dei rapporti e dei poteri tra Stato, Regioni e autonomie locali sotto la spada di Damocle di una supposta (e forse esistente) illegittimità sino a che, proprio alla fine della XIII legislatura la già citata riforma del titolo V della parte II della Costituzione contenuta nella l.cost.n. 3 del 2000 ha messo definitivamente al riparo l'attuazione data alla l.n.59 del 1997 e ne ha stabilizzato caratteristiche e modalità.

In ogni caso non vi è dubbio che l'interruzione del disegno riformatore della Costituzione legata al fallimento della Commissione bicamerale D'Alema ha inciso parecchio anche sulle modalità stesse di attuazione delle riforma

legislativa in senso federalista sviluppata a Costituzione invariata e ne ha in qualche modo accentuato i limiti e gli aspetti problematici.

6. La riforma “Bassanini” nel quadro del processo riformatore della XIII legislatura

6.1. Per quanto riguarda più specificamente le riforme Bassanini e in particolare, ovviamente, la **l. n.59 del 1997** e le successive leggi di modifica e di integrazione, devono essere preliminarmente sottolineati almeno i punti seguenti:

- a) la l.n.59 del 1997 si è configurata come una legge delega, finalizzata essenzialmente a dare al Governo il potere di emanare decreti delegati al fine di sviluppare una vastissima attività di innovazione e riforma dell'intero sistema amministrativo italiano nonché per incidere in modo rilevantissimo: a') sul sistema delle fonti; b') sulle strutture di governo dello Stato; c') sulle modalità di collegamento fra Stato, Regioni e sistema delle autonomie locali;
- b) l'attività di riforma delineata nella l.n.59 del 1997 ha avuto fin dall'inizio almeno tre diverse caratteristiche: a') ridefinire i rapporti e la distribuzione delle competenze fra lo Stato, le Regioni e il sistema delle autonomie locali, realizzando quello che è stato definito, al medesimo tempo, come il "terzo decentramento" (dopo quelli del 1970-72 e del 1975-77) e come il “massimo di federalismo amministrativo a Costituzione invariata” (ma in realtà cercando anche di anticipare una riforma costituzionale che si riteneva in corso); b') riformare, coerentemente col federalismo amministrativo da realizzare, la riforma della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri e in generale degli enti pubblici nazionali, conducendo a termine in tal modo

anche il processo riformatore delle strutture del Governo centrale, della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri già avviato con la l.n.400 del 1988 e ripreso, senza sufficiente successo, durante il primo governo Amato e il governo Ciampi; c') completare le riforme amministrative di struttura già avviate durante il decennio precedente e in particolare quelle relative al rapporto del pubblico impiego (di cui si è voluta la definitiva privatizzazione), alla struttura e il ruolo della dirigenza pubblica, alla formazione dei funzionari e dei dirigenti pubblici e le relative modalità di selezione e di carriera; d') rivedere le modalità di organizzazione e di funzionamento di alcuni ambiti specifici dei servizi pubblici e della disciplina pubblicistica di alcuni settori economici, quali i trasporti e in genere l'organizzazione del commercio e dei pubblici esercizi, mirando anche ad avviare massicci fenomeni di rilocalizzazione delle funzioni fra Stato e Regioni nonché di privatizzazione e di delegificazione di alcuni settori precedentemente a forte caratterizzazione pubblicistica; e') realizzare la semplificazione delle procedure e delle regole che presiedono all'attività amministrativa in generale e all'organizzazione e al funzionamento della amministrazione italiana in particolare, anche attraverso la ricerca di forme nuove di privatizzazione di alcuni settori precedentemente a forte carattere pubblicistico; f') riformare il sistema scolastico italiano, organizzandolo sulla base di una rete di istituzioni scolastiche dotate di autonomia funzionale ed estendendo anche all'organizzazione scolastica il regime delle autonomie funzionali già introdotto per le Università e per le Camere di commercio (in quanto tale difeso e tutelato dallo stesso capo I della l.n.59 anche nel quadro dell'avviata riforma in senso federalista dell'ordinamento italiano).

- c) Il processo riformatore delineato nella l.n.59 del 1997, e articolato attraverso i suoi diversi capi con riguardo ai diversi settori e profili appena evidenziati, si è configurato fin dall'inizio come un processo intrinsecamente organico e intimamente coerente in tutte le sue parti. In particolare molto forte è stato fin dall'inizio, il collegamento fra la riforma relativa alla ridefinizione dei rapporti e alla redistribuzione delle competenze fra Stato, Regioni ed enti territoriali (il federalismo amministrativo a Costituzione invariata, appunto) e la riforma del Governo e delle strutture centrali dello Stato. Anche la tempistica della riforma, costruita in modo che *prima* si dovessero attuare le deleghe in materia di redistribuzione della competenze fra i diversi soggetti dell'ordinamento (federalismo amministrativo) e solo *dopo*, a riforma federalista definita, si dovesse porre mano alla riforma del Centro (e cioè delle strutture di governo e dell'amministrazione centrale), corrispondeva a un disegno strategico molto preciso. Un disegno secondo il quale la stretta connessione fra l'una e l'altra parte del processo riformatore di un sistema amministrativo complesso e al tempo stesso strettamente connesso imponeva necessariamente che *prima* si dovessero ripensare gli equilibri fra Centro (Stato) e soggetti periferici (Regioni e enti territoriali) e solo *dopo* si potesse realizzare una coerente e funzionale riforma del Centro.
- d) Il processo riformatore legato alla l.n.59 del 1997 si è presentato fin dall'inizio come un processo di riforma di amplissime ambizioni di altrettanto vasti obiettivi. Un processo finalizzato sì, per un verso, a realizzare il massimo di federalismo amministrativo possibile operando solo a livello di legislazione ordinaria, ma finalizzato anche per un altro verso a completare tutti i diversi aspetti degli itinerari riformatori dell'amministrazione italiana già avviati negli anni, e tal-

volta nei decenni precedenti, e che si volevano finalmente mettere definitivamente a regime.

- e) La l. n.59 del 1997 aveva inoltre lo scopo di accelerare l'innovazione sia nell'amministrazione propriamente intesa che nel sistema delle fonti. Di qui la spinta decisa alla definizione di procedure e strutture permanenti finalizzate alla delegificazione e alla semplificazione. Di qui la previsione della legge annuale di semplificazione come strumento permanente di intervento nell'ambito della legislazione. Di qui, infine, la forte spinta all'attuazione di innovazioni anche strutturali nell'organizzazione e nel funzionamento degli apparati amministrativi nonché all'introduzione di nuovi e massicci programmi di informatizzazione e di ammodernamento delle regole e delle procedure dell'attività amministrativa, specialmente di quella rivolta a garantire servizi ai cittadini.
- f) L'ultimo aspetto che merita di essere sottolineato riguarda infine il fatto che la l.n.59 del 1997, pur facendo della riforma dei rapporti e della distribuzione delle competenze amministrative tra Stato, Regioni e sistema delle autonomie locali, il punto di partenza "strategico" dell'intero processo riformatore messo in atto, non interveniva direttamente nell'organizzazione interna e nelle caratteristiche strutturali delle Regioni, delle Province e dei Comuni in quanto tali. Il processo riformatore di Comuni e Province, pure avviato anch'esso nella XIII legislatura e finalizzato a "mettere in asse" l'organizzazione e la struttura di questi enti con le innovazioni già introdotte dalla l.142 del 1990 e soprattutto dalla nuova legge elettorale e dall'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della provincia, era infatti in parte affidata alla l.n.127 del 1997 (legge che non conteneva deleghe al Governo ma norme sostanziali finalizzate ad interventi di

immediata e evidente rilevanza, quali, ad esempio, la ridefinizione del sistema dei controlli) ed in parte era rimessa invece al disegno di legge Napolitano-Vigneri che, come si è già ricordato fu presentato nel mese di settembre di quel medesimo 1996 in cui furono presentati i disegni di legge che sarebbero poi diventati la l.n.59 e la l.n.127 del 1997. Analogamente la l.n.59 non dedicava particolare attenzione, né conteneva specifiche deleghe, in ordine alla riforma dell'organizzazione interna delle Regioni e ai rapporti fra i suoi organi. Questa materia infatti, come si è ricordato, era in larga misura disciplinata direttamente dalla Costituzione ovvero rimessa agli Statuti regionali e in ogni caso il legislatore del 1997 ritenne che dovesse essere tutta rimessa al processo di riforma costituzionale da svolgersi nell'ambito della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

6.2. Tutti gli elementi qui richiamati devono essere tenuti ben presenti quando si voglia analizzare e capire a fondo il processo riformatore che ha caratterizzato la XIII legislatura sul terreno delle riforme amministrative.

Si è trattato infatti di un processo estremamente articolato e complesso, che ha prodotto un numero molto elevato di decreti delegati e che ha riguardato pressoché tutti i settori della P.A..

Se è vero, dunque, che quel processo riformatore si è caratterizzato fin dall'inizio per il fatto di voler dare una spinta forte nella direzione di una più solida articolazione policentrica del sistema amministrativo italiano, è vero anche che esso si è posto fin dall'inizio un **obbiettivo massimamente ambizioso**: quello di **riformare l'intera amministrazione italiana, passando in modo organico, e tendenzialmente generalizzato, dal modello di un'am-**

ministrazione tutta centralistica quale quella introdotta in periodo cavourriano, in preparazione e in accompagnamento del processo di unificazione dell'Italia, **a un'amministrazione tutta fondata su una forte articolazione pluralistica e su un robusto sistema di amministrazioni policentriche, collegate alle Regioni e a un sistema di enti territoriali politicamente rappresentativo e strutturalmente dotato di ampie competenze e poteri.**

6.3. Infine deve essere tenuto presente anche il fatto che tutto il processo riformatore legato alla l.n.59 del 1997 ha avuto **due caratteristiche molto specifiche e sostanzialmente anche fortemente innovative.**

La prima caratteristica innovativa è stata quella di **puntare sulla costruzione di due strutture forti di raccordi con le Regioni e con gli enti territoriali**, da un lato; **di raccordo col Parlamento nazionale**, dall'altro.

Alla Conferenza Stato, Regioni, Province autonome fu infatti aggiunta la Conferenza Stato, città e autonomie locali nonché la Conferenza Unificata vista come struttura complessa, composta dei membri delle altre due Conferenze. Queste tre strutture costituirono (e costituiscono tutt'ora) uno strumento forte di collegamento fra il Governo centrale e il sistema delle regioni e degli enti territoriali. Uno strumento di raccordo e di collegamento la cui attività e le cui competenze, disciplinate da quello che fu il primo decreto delegato adottato in attuazione della l.n.59 (il d.legs.vo n. 281 del 1997), furono essenziali durante tutto il processo di attuazione del Capo I della l.n.59 del 1997.

La seconda caratteristica innovativa non meno rilevante fu quella di **prevedere una apposita Commissione bicamerale** (la c.d. "bicameralina" presieduta dall'on. Cerulli Irelli), **alla quale fu affidato il compito di garantire un raccordo permanente tra Governo, come soggetto delegato, e**

Parlamento, come soggetto delegante, per tutto quanto ha riguardato il processo di attuazione della l. n.59 del 1997.

Entrambe queste innovazioni di struttura (ma anche di procedimento) si sono mostrate strategicamente essenziali perché hanno consentito un'attuazione della l.n.59 del 1997 sostanzialmente condivisa e comunque fortemente caratterizzata da quelli che, con lessico moderno, potremmo definire nuovi strumenti di *governance* dell'intero processo riformatore.

6.4. Da ultimo va sottolineato anche che la l.n.59 prevede fin dall'inizio la possibilità di adottare, entro termini predefiniti (in genere un anno) decreti correttivi degli stessi decreti delegati di riforma già adottati nell'esercizio della delega. Questa previsione, che ha consentito un'attività molto rilevante di "aggiustamenti successivi", ha fortemente caratterizzato tutto il processo riformatore, dando ad esso un carattere fortemente pragmatico e anche molto modernamente flessibile, ma scontando anche una ulteriore produzione normativa e l'ingenerarsi spesso di un clima di "provvisorietà" non utile a una rapida e convinta implementazione della riforma.

7. I caratteri contenutistici della riforma Bassanini

7.1. Si tratta ora di esaminare più da vicino il processo riformatore innescato dalla l.n.59 del 1997 relativamente alla redistribuzione delle competenze e delle funzioni (ma conseguentemente anche dei beni e delle risorse) dallo Stato al sistema delle Regioni e delle autonomie locali.

La normativa che ci interessa è sostanzialmente contenuta in due grandi “corpi normativi”: il capo I della l.n.59 del 1997 e il d.legs.vo n.112 del 1998.

Il **capo I della l.n.59 del 1997** contiene, all’art.1, la delega al Governo per l’emanazione di uno o più decreti legislativi volti a conferire alle Regioni e agli enti locali, ai sensi degli art.5,118 e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi.

In tal modo si chiarisce subito che con la l.n.59 del 1997 si vuole dar luogo a quello che è stato definito come il “**terzo decentramento**”, e dunque a una nuova e ulteriore fase di trasferimento o conferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni e alle autonomie locali.

Quello che conta, però, è che il medesimo art.1 stabilisce al secondo comma che “sono conferite alle Regioni e agli enti locali, nell’osservanza del **principio di sussidiarietà** di cui all’art.4 comma 3 lettera a) della presente legge....tutti i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori...esercitate da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici”. Il terzo e il quarto comma del medesimo art.1, infine, elencavano le materie e i compiti esclusi dal conferimento di cui al secondo comma: materie e compiti per i quali le competenze amministrative restavano dunque comunque riservate allo Stato o ai soggetti che erano esplicitamente indicati dalle norme, quali ad esempio le Università e le Came-

re di commercio. In queste materie e nell'ambito di questi compiti, dunque, le funzioni amministrative relative restavano sottratte al trasferimento o al conferimento alle Regioni e agli enti territoriali, mentre per ogni altra funzione amministrativa doveva trovare attuazione appunto il comma secondo.

7.2. Venivano poi stabiliti, all'art.4, molti e specifici vincoli e criteri che il legislatore delegato (e cioè il Governo) doveva seguire nell'attuazione del trasferimento e del conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e agli enti territoriali. Fra questi vincoli vi erano: a) l'obbligo di "definire tassativamente le funzioni e i compiti da mantenere in capo alle amministrazioni statali (art.3 comma 1 lettera a); b) l'obbligo di indicare "nell'ambito di ciascuna materia, le funzioni e i compiti da conferire alle Regioni anche ai fini di cui all'art.3 della legge 8 giugno 1990 n.142 (la legge di riforma dei Comuni e delle Province approvata appunto all'inizio degli anni novanta) e osservando il principio di sussidiarietà di cui all'art. 4 comma 3 lettera a) della presente legge, o da conferire agli enti locali territoriali o funzionali ai sensi degli art128 e 118 della Costituzione, nonché i criteri di conseguente e contestuale attribuzione e ripartizione tra le Regioni, e tra queste e gli enti locali, dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative" (art.3 comma 1 lettera b)).

Veniva stabilito inoltre che "il conferimento avviene entro il periodo massimo di tre anni, assicurando l'effettivo esercizio delle funzioni conferite".

Fra i criteri che il legislatore delegato doveva seguire indicati all' **art 4**, vi erano, oltre al principio di sussidiarietà, anche: a) **il principio di completezza**; b) **il principio di efficienza e di economicità**, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui; c) **il principio di coope-**

razione; d) il **principio di responsabilità e unicità dell'amministrazione**, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello della identificabilità in un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa; e) il principio di omogeneità; f) il **principio di adeguatezza**, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associativa con altri enti, l'esercizio delle funzioni; g) il **principio di differenziazione** nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi; h) il **principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative**; l) il **principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi** ad essi conferiti.

7.3. Quanto al principio di sussidiarietà, considerato, come si è visto, essenziale nel sistema della l. n.59, esso era definito dall'art.4 comma 3 lettera a) in modo tale da comportare "l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati".

7.5. Il d.legs.lvo n.112 del 1998, intitolato “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59” ha poi dato attuazione alla delega di cui all’art.1 della l.n.59, prevedendo al suo interno un complicato, ma efficace meccanismo, per l’individuazione in concreto, e settore per settore, delle funzioni da trasferire o conferire alle Regioni e quelle da trasferire o conferire invece agli enti territoriali. Col medesimo decreto legislativo sono state stabilite anche le modalità di trasferimento dei beni e delle risorse relative alle funzioni trasferite o conferite.

Al termine della XIII legislatura era in sostanza possibile affermare che, soprattutto per la parte relativa alla realizzazioni del c.d. “**federalismo amministrativo**” (ma in verità anche nelle altre parti, e soprattutto in quella relativa alla riforma del Governo e dei Ministeri) la riforma amministrativa avviata con la l.n.59 del 1997 aveva trovato una sostanzialmente completa attuazione.

8. *Ancora sulle caratteristiche essenziali della riforma Bassanini*

8.1. Come risulta abbastanza chiaramente da quanto si è riportato, le caratteristiche essenziali della riforma Bassanini sono consistite nel fatto di operare un massiccio e relevantissimo trasferimento di funzioni amministrative e di connessi beni e risorse dall’amministrazione statale verso le amministrazioni regionali e locali.

Non solo: la riforma Bassanini, forzando ai limiti del possibile (e forse anche in parte passandoli) i vincoli costituzionali, ha elencato le materie e i compiti che restavano riservati all’amministrazione dello Stato o alle amministrazioni nazionali o locali operanti in regime di autonomia funzionale o in altre posizioni specificamente previste dalla legge di delega, e ha stabilito che

ogni altra funzione amministrativa e ogni altro compito non esplicitamente mantenuto in capo allo Stato dovesse obbligatoriamente essere di competenza delle Regioni o degli enti territoriali.

Ancora: al fine di assegnare le funzioni alle Regioni ovvero agli enti territoriali ha introdotto per la prima volta in modo esplicito nell'ordinamento italiano il principio di sussidiarietà.

8.2. In particolare, sul piano della c.d. **“sussidiarietà verticale”** (e cioè come criterio di assegnazione delle funzioni ai diversi livelli territoriali di governo) il principio introdotto nella riforma, formulato utilizzando per la verità una norma complessa e complicata, è stato costruito in modo da affermare che la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative deve spettare ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali e organizzative, mentre ai livelli superiori, che in questa logica è la sola Regione perché le competenze amministrative dello Stato e delle amministrazioni centrali sono limitate alle materie e ai compiti elencati dalla legge di delega stessa, spettano solo le funzioni non compatibili con le dimensioni territoriali e associative e organizzative proprie dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane.

Sul piano, invece, della c.d. **“sussidiarietà orizzontale”** (sul piano cioè della ripartizione delle competenze assegnate fra ambiti amministrativi pubblici ed eventuali soggetti privati comunque configurati), la norma è stata costruita in modo piuttosto ambiguo e non del tutto immediatamente comprensibile. Essa tuttavia esclude che ai privati spettino tutte le funzioni e i compiti che essi possono svolgere “meglio” (e cioè in modo più efficiente) dei soggetti pubblici, come era in vece affermato nel testo inizialmente presentato dal Governo prima delle successive modifiche intervenute in Parlamento. Stabili-

sce invece che nell'applicazione del principio di sussidiarietà si deve operare “anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità” .

8.3. Infine, non vanno trascurati gli altri numerosi principi prima richiamati. Principi che si affiancano a quello di sussidiarietà e che concorrono, ciascuno per la sua parte e soprattutto tutti insieme considerati, a definire un interessante e complesso quadro di riferimento di una riforma che non vuole limitarsi a una pura, anche se importante, operazione di trasferimento di funzioni e competenze dal soggetto centrale Stato ai soggetti periferici Regioni ed enti territoriali, ma mira anche a definire i criteri guida di un'amministrazione moderna e dunque attenta all'efficienza, all'efficacia, alla responsabilità, all'unicità, all'omogeneità e all'adeguatezza delle competenze assegnate ai diversi soggetti titolari di funzioni e compiti amministrativi.

8.4. Il limite intrinseco alla riforma Bassanini è stato comunque il forte condizionamento derivante direttamente dal quadro costituzionale vigente al momento in cui la riforma è stata pensata e attuata.

Anche se è vero che tutta la riforma è stata pensata immaginando di “anticipare” una riforma costituzionale “promessa” e dunque, per certi aspetti, operando ai limiti massimi consentiti dal sistema costituzionale in vigore, è pur sempre vero che le norme costituzionali allora vigenti, e qui ampiamente richiamate nei primi paragrafi, hanno costituito un vincolo insormontabile al contesto complessivo nel quale la riforma si è dovuta muovere.

Di conseguenza tutto il processo riformatore qui richiamato ha operato sempre e soltanto a livello amministrativo e, pur forzando al limite del possi-

bile il quadro costituzionale in vigore, non ha comunque inciso (né avrebbe potuto o voluto farlo) sulla ripartizione delle competenze legislative e in generale normative tra lo Stato, da un lato, le Regioni, i Comuni e le Provincie, dall'altro.

Anche se è vero che, per il complesso sistema costituzionale e delle fonti che caratterizzava allora il nostro sistema costituzionale, l'attribuzione di funzioni amministrative nuove e più ampie alle Regioni aveva anche come effetto di ampliare di conseguenza il loro potere legislativo, così come l'attribuzione di nuove funzioni e compiti agli enti territoriali poteva determinare anche un connesso ampliamento dei loro poteri regolamentari, resta pur sempre vero che con quella riforma non si è potuto in alcun modo incidere sulla ripartizione costituzionale dei ruoli di diversi legislatori, né sulla competenza generale propria del legislatore statale.

8.5. Di conseguenza, e proprio perché nel quadro della riforma Bassanini il legislatore statale ha mantenuto una non contestata competenza generale, in via di principio lo Stato, anche sul piano amministrativo, ha pur sempre mantenuto la possibilità di veder assegnata alla propria amministrazione ogni competenza che il legislatore statale, innovando e modificando la stessa riforma Bassanini, ritenesse in futuro di attribuire ad essa.

In sostanza, nel contesto di questa riforma, e proprio perché essa ha dovuto muoversi dentro il quadro costituzionale allora vigente, il legislatore statale ha mantenuto comunque la competenza generale a legiferare, col solo vincolo delle norme contenute in Costituzione. Di conseguenza, almeno potenzialmente, lo Stato ha mantenuto anche il potere di assegnare in qualunque momento, attraverso le proprie leggi, all'amministrazione statale o a soggetti

amministrativi nazionali ogni funzione amministrativa che il legislatore statale ritenesse opportuno.

E' per questo, d'altro canto, che si è più volte sottolineato il fatto che senza una adeguata riforma costituzionale (quella riforma costituzionale che la l.n.59 del 1997 dava per sicura ed imminente e che poi il fallimento della Commissione bicamerale D'Alema ha invece allontanato) tutto il sistema legato alle leggi Bassanini correva un duplice rischio: a) il rischio di essere in un certo senso non pienamente compatibile col quadro costituzionale vigente, ove questo fosse stato interpretato e applicato in modo rigorosamente restrittivo; b) il rischio di essere comunque una riforma "instabile" perché sempre modificabile e revocabile in tutto o in parte con semplice legge statale ordinaria. Ed è per questo che la maggior parte degli studiosi più attenti, a cominciare dallo stesso Ministro Bassanini, hanno costantemente messo in rilievo la necessità che comunque questa riforma potesse trovare una "copertura" e una "stabilizzazione" costituzionale attraverso una adeguata riforma della Costituzione stessa.

8.6. In ogni caso non si può negare che il processo riformatore sviluppatosi durante la XIII legislatura, e qui richiamato per sommi capi, abbia costituito comunque la più grande riforma amministrativa introdotta in Italia dalle leggi di unificazione amministrativa della seconda metà dell'ottocento in poi. Una riforma che, in ogni caso e quali che siano stati i suoi limiti, ha cercato finalmente di dare attuazione al massimo di quanto possibile, al dettato costituzionale e di sviluppare un coerente e organico sforzo di innovazione e di ammodernamento del nostro sistema amministrativo. Né va dimenticato il fatto, particolarmente importante e innovativo, che costituisce la caratteristica più rilevante di questa riforma: quello cioè di aver compiuto per la prima

volta dal secolo scorso, uno sforzo coerente e coordinato per ammodernare tutta l'amministrazione italiana, non limitandosi ad intervenire solo sull'amministrazione statale o solo sul sistema degli enti pubblici nazionali o solo sul sistema di governo regionale e locale ma cercando invece di delineare un processo riformatore ad ampio spettro e, nello stesso tempo, profondamente innovativo e intrinsecamente coerente in tutte le sue diverse parti.

PARTE IV

Le innovazioni costituzionali della XIII legislatura

9. Le riforme contenute nelle leggi costituzionali n.1 del 1999 e n. 3 del 2001

9.1. Anche se le vicende legate al fallimento della Commissione per le riforme costituzionali avrebbero potuto far ritenere che la XIII legislatura fosse destinata a concludersi ancora una volta senza alcuna sostanziale innovazione costituzionale, negli ultimi due anni di quella legislatura si sono avute alcune riforme particolarmente incisive.

Fra queste, che tra l'altro hanno riguardato anche la riforma della norma costituzionale in materia di "giusto processo" e le norme legate al riconoscimento del diritto di voto agli italiani all'estero, vanno ricordate specificamente le leggi costituzionali n.1 del 1999 e n. 3 del 2001, già richiamate nel primo paragrafo. Queste due leggi, insieme considerate, hanno infatti pressoché totalmente innovato il titolo V della parte II della Costituzione e hanno dato vita a un sistema costituzionale profondamente nuovo e tale da consentire di dire che oggi è tutto l'ordinamento italiano ad essere profondamente modificato.

9.2. Oggi dunque ci troviamo di fronte a una fase del tutto nuova della nostra vicenda costituzionale. Una fase nella quale anche il processo riformatore del sistema amministrativo italiano, appena realizzata attraverso la l.n.59 del 1997 e tutti gli atti normativi da essa derivati, dovrà essere ripensato e ricalibrato.

Infatti, se è vero che per un verso **la riforma Bassanini ha trovato nella riforma del titolo V della parte II della Costituzione quella “copertura” e quella “stabilizzazione” costituzionale che precedentemente le mancava**, è vero anche che, per le ragioni che si esporranno nei paragrafi successivi, **la riforma costituzionale ha modificato profondamente sia la posizione dello Stato, e soprattutto del legislatore e dell’amministrazione statale, che quella delle Regioni, e soprattutto del legislatore regionale.** Inoltre la stessa posizione dei Comuni, delle Province, della Città metropolitana è mutata in modo rilevante e questi enti hanno assunto oggi una posizione costituzionale assai più forte e rilevante che per il passato. Posizione, questa, che, attraverso il **nuovo testo dell’art. 118 Cost.**, incide anche direttamente sull’ambito delle competenze amministrative che ad essi devono essere attribuite o conferite.

9.3. Vale dunque la pena di esaminare in dettaglio le principali innovazioni introdotte nell’ordinamento italiano dalle due leggi costituzionali precedentemente richiamate.

Così come è ormai ovviamente necessaria una puntuale e approfondita conoscenza del nuovo testo costituzionale in tutte le sue diverse parti e norme. Anche in quelle parti e norme, cioè, che in questa sede non vengono prese esplicitamente e puntualmente in esame perché meno immediatamente collegate all’analisi che qui si sta sviluppando.

10. Le caratteristiche innovative della riforma del titolo V della parte II della Costituzione

10.1. Il primo, e fondamentale aspetto innovativo contenuto delle di riforma costituzionale, riguarda il nuovo testo dell'art.114 Cost., e in particolare del primo e del secondo comma, secondo i quali “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”.

E' evidente la profonda innovazione introdotta da questa norma. **Oggi Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sono tutti, e in modo paritario, elementi costitutivi della Repubblica.** Una Repubblica che, dunque, **non coincide più con lo Stato ma lo ricomprende insieme a tutti gli altri enti territoriali indicati nella norma.**

Né questa sostanziale parità fra i diversi soggetti è messa in crisi dal fatto che solo Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni siano definiti enti autonomi, mentre nulla si dice dello Stato che dunque pare restare titolare della sovranità. Prevale infatti, e con tutta evidenza, la posizione di parità legata al fatto che tutti questi diversi soggetti sono egualmente definiti, e al medesimo titolo, elementi costitutivi della Repubblica.

10.2. Il secondo elemento di grande novità è costituita dal nuovo testo dell'art.117 Cost.. Secondo la nuova formulazione di questa disposizione “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. Si tratta di una **disposizione estremamente innovativa sotto un duplice profilo.** Il primo profilo riguarda la **assoluta pari-**

ficazione della potestà legislativa statale e di quella regionale, che hanno i medesimi vincoli e i medesimi limiti e dunque si configurano ormai come fonti pariordinate e distinte tra loro solo per i diversi ambiti di competenza. Il secondo profilo riguarda il fatto che, grazie a questa disposizione, **l'ordinamento comunitario entra a far parte a pieno titolo del nostro ordinamento giuridico complessivamente considerato e si pone, alla stessa stregua della Costituzione stessa, come vincolo e limite immediato e diretto alle leggi statali e regionali.**

Ma non basta.

Il nuovo testo dell'art.117 contiene molte ulteriori innovazioni di grande rilevanza. La prima riguarda il fatto che, **in base al secondo comma dell'art.117, la competenza legislativa esclusiva dello Stato è ora limitata a un elenco di 17 materie o settori.**

Per quanto riguarda poi le materie, certamente numerose, ricomprese nella competenza concorrente, il **terzo comma** dell'art.117 stabilisce con nettezza che **“nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.**

Infine il **quarto comma** dell'art.117 stabilisce che **“spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”.**

La lettura di queste disposizioni chiarisce senza ombra di dubbio che nel nuovo sistema costituzionale lo Stato, il legislatore statale e la legge statale, hanno perso ormai la competenza generale. In questo nuovo quadro la legge statale ha competenze rigidamente definite e limitate. Le competenze di carattere esclusivo nelle materie indicate nel secondo comma dell'art.117; le competenze a determinare i principi fondamentali (e solo questi) nelle materie

di legislazione concorrente; in ogni caso competenze delimitate rigidamente sia per le materie che per i limiti e i vincoli che le caratterizzano.

Per contro oggi sono le Regioni e i legislatori regionali ad essere titolari della competenza generale (e residuale) giacché, come si è appena detto, il quarto comma dell'art.117 stabilisce “spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”.

E se è vero, come è stato rilevato, che alcune materie in cui è stabilita la competenza esclusiva del legislatore statale si configurano come “materie trasversali” e dunque pervasive di ampi settori dell'ordinamento (si pensi ad esempio alla tutela della concorrenza e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale), è vero anche che comunque ormai il legislatore statale ha sempre e solo competenze rigidamente definite e determinate, sia per materia che per competenza.

Questa innovazione ha conseguenze molto rilevanti su tutto l'ordinamento.

La legge regionale, che oggi diventa la sola fonte legislativa a competenza generale e residuale, ha infatti una competenza territoriale definita (il territorio della Regione, appunto).

Dunque, **nel nuovo sistema non esiste più la legge come fonte normativa subcostituzionale dotata di un potere unificante nell'ambito delle materie regolate e disciplinate dalla legge stessa. Ormai solo la Costituzione e i vincoli comunitari e internazionali si pongono come elementi unificanti in quanto vincolanti tutti i legislatori e efficaci nei confronti di ogni fonte normativa e su tutto il territorio nazionale.** Le fonti legislative subcostituzionali hanno invece tutte una competenza definita, o perché limitata sotto il profilo delle materie che possono disciplinare o del contenuto che

esse possono avere (le leggi statali) o perché comunque limitate dall'ambito territoriale di competenza (le leggi regionali).

10.3. Il terzo elemento di profonda innovazione attiene all'attribuzione del potere regolamentare.

L'art.117 sesto comma stabilisce infatti con chiarezza che “La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

Oggi dunque, sulla base di questa disposizione, lo Stato (e quindi anche il Governo e i Ministri) possono emanare regolamenti solo nelle 17 materie ricomprese nell'elenco del secondo comma dell'art.117 Cost.. In ogni altra materia, e dunque anche in tutte quelle di competenza concorrente il potere regolamentare è ormai passato alle Regioni. Soggetti, questi ultimi, che peraltro hanno peraltro nelle medesime materie anche la competenza legislativa e quindi sono del tutto liberi di definire come ritengono meglio la “frontiera” fra legge regionale (ma lo stesso vale anche per la legge statale che sia stata vigente al momento di entrata in vigore della riforma costituzionale e fino a che la legge regionale non intervenga a innovare la fonte legislativa) e regolamento (regionale, ma anche regolamento statale eventualmente vigente al momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale).

Infine, sulla base di questa medesima disposizione si amplia anche il potere regolamentare di Comuni, Province e Città metropolitane. Potere che ora si estende a tutta la normativa di organizzazione e di svolgimento delle funzioni ad essi attribuite.

Se solo si pensa a quale sia stata fino ad oggi l'incidenza sull'esercizio delle funzioni amministrative regionali o locali dei regolamenti statali adottati nell'ambito della competenza generale del legislatore e dell'amministrazione statale fondata dal vecchio sistema costituzionale, ci si può rendere facilmente conto della portata dell'innovazione intervenuta. Portata che si configura come una sorta di vero e proprio "terremoto", particolarmente difficile da gestire, tanto più in un periodo come quello attuale nel quale, in attesa di una puntuale e con cordata piena attuazione della riforma, tanto il Governo che i Ministri continuano ad approvare regolamenti in materie che probabilmente sono ormai sottratte al potere regolamentare dello Stato. Fenomeno questo che peraltro sembra essere in qualche modo collegato anche alla difficoltà che le Regioni sembrano avere ad esercitare un potere regolamentare che sinora hanno esercitato in modo molto ridotto, limitate come erano finora alla possibilità di adottare regolamenti solo nelle limitate materie in cui avevano anche competenza legislativa.

10.4. Il quarto elemento di profonda innovazione contenuto nella riforma del titolo V della parte II della Costituzione riguarda la ripartizione delle competenze amministrative fra i diversi soggetti che, ai sensi del primo comma del nuovo articolo 114, costituiscono oggi la Repubblica.

Nella sua nuova formulazione l'art. 118 stabilisce infatti al primo comma che "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza".

Al secondo comma l'art. 118 stabilisce poi che "I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competen-

ze”; norma questa che va coordinata anche con quanto previsto dall’art. 117 secondo comma lettera p) secondo il quale spetta alla competenza esclusiva del legislatore statale disciplinare “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.

Va infine tenuto presente che l’art.118 quarto comma stabilisce che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Naturalmente è tutt’altro che facile armonizzare questo complesso quadro normativo. Non mancano infatti ombre e difficoltà interpretative, soprattutto per quanto riguarda la distinzione fra “funzioni proprie” di Comuni, Province e Città metropolitane di cui all’art.118 comma 2 e “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” di cui all’art. 117 comma secondo lettera p).

Tuttavia non vi è alcun dubbio che nel nuovo sistema lo Stato ha del tutto perso quella competenza generale all’esercizio delle funzioni amministrative non esplicitamente assegnate ad altri soggetti dell’ordinamento che aveva invece nel precedente quadro costituzionale. Se qualche soggetto ha oggi la competenza generale questo è caso mai il Comune, anche se tale competenza generale, intesa come competenza residuale, è circondata di limiti e condizioni.

In ogni caso quello che è certo è che oggi l’attribuzione delle competenze amministrative ai diversi soggetti di cui all’art.114 primo comma Costituzione spetta in modo paritario, e ciascuno per il suo ambito di competenza, tanto al legislatore statale quanto al legislatore regionale.

Non solo. Poiché il legislatore statale ha competenza legislativa delimitata e quello regionale no, la competenza ad assegnare funzioni ammini-

strative è “limitata” per il legislatore statale e invece generale, salvo appunto l’esistenza della competenza del legislatore statale, per il legislatore regionale.

Naturalmente quest’ultima considerazione deve essere temperata dal fatto che comunque spetta alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane. Tuttavia la rilevanza dell’innovazione introdotta dal nuovo sistema non può essere né ignorata né considerata in modo riduttivo.

10.5. Di particolare rilevanza sono poi i criteri introdotti dall’art.118 Cost. e ai quali sia il legislatore statale che quello regionale devono attenersi nell’assegnare le funzioni amministrative ai diversi soggetti.

Il primo criterio è quello che le funzioni amministrative possono (e devono) essere assegnate a soggetti diversi dai Comuni (soggetti che vanno dalle Province fino allo Stato) quando questo sia necessario al fine di assicurare l’esercizio unitario. Tuttavia il legislatore statale e regionale, nell’apprezzare le esigenze di carattere unitario che di volta in volta possono giustificare o imporre l’attribuzione delle funzioni amministrative a uno dei soggetti elencati nel primo comma dell’art,118 diversi dai Comuni, devono attenersi a tre principi precisi: a) il principio di sussidiarietà, innanzitutto; b) il principio di differenziazione, in secondo luogo; c) il principio di adeguatezza, in terzo luogo.

E’ evidente che nella nuova formulazione dell’art.118 vi è un riflesso forte di quanto previsto nell’art.4 della l.n.59 del 1997, e che dunque anche per questa parte l’innovazione costituzionale si con figura anche come una sorta di “stabilizzazione”, almeno potenziale, della riforma Bassanini.

In ogni caso va sottolineato che con questa formulazione da un canto si introduce definitivamente, anche a livello costituzionale, il principio di sussi-

diarietà verticale come elemento regolatore della distribuzione delle funzioni e delle competenze fra i diversi livelli territoriali di amministrazione, e da un altro canto si costituzionalizzano anche i principi di differenziazione e di adeguatezza come principi costituzionali di ottimizzazione della distribuzione e delle assegnazioni di funzioni amministrative.

Il principio di differenziazione consente e impone infatti di attribuire le funzioni amministrative non per “classi di enti” (alle Provincie, e dunque a tutte le Provincie; ai Comuni, e quindi a tutti i Comuni) ma solo a quegli enti che ai diversi livelli, per dimensione di popolazione e quantità di risorse, possono adempiere alle funzioni assegnate. Il principio di adeguatezza, poi, ribadisce e qualifica il principio di differenziazione e impone comunque sempre un collegamento fra le funzioni che si intendono assegnare o conferire e la capacità dei soggetti destinatari di assolvere con la dovuta efficacia ed efficienza.

1°6. L'altro elemento sul quale merita richiamare l'attenzione è quello contenuto nell'ultimo comma dell'art.118.

Con questa disposizione, infatti, si introduce una sorta di principio di sussidiarietà orizzontale dal quale discende il dovere per tutti i soggetti di cui all'art.114 della Costituzione di favorire “l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”. Peraltro questa non è formula chiarissima nel suo contenuto, così come non lo era il principio di sussidiarietà orizzontale implicitamente formulato nella lettera a) del primo comma dell'art.4 della l.n.59 del 1997.

11. Qualche considerazione finale. L'importanza di accettare la sfida posta dalla riforma costituzionale.

Naturalmente il nuovo articolato del titolo V della parte II della Costituzione contiene molte altre norme di grande rilevanza.

Fra queste norme vanno segnalate almeno: a) il nuovo testo dell'art.119 Cost. che contiene una complessa normativa finalizzata a garantire a tutti i soggetti dell'ordinamento complessivo le risorse necessarie per adempiere alle proprie funzioni; b) il nuovo testo dell'art.120 Cost., che prevede un potere di sostituzione del Governo rispetto a tutti gli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nei casi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa; c) il nuovo testo dell'art.125 Cost. che abroga definitivamente ogni forma di controllo, stabilizzando a completando anche per questa parte quanto già stabilito dalla l.n.127 del 1997 e dai successivi atti normativi legati all'attuazione della l.n.59 del 1997; d) il testo dell'art. 11 della l.cost.n.3 del 2001 che prevede l'allargamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali e affida a questa Commissione un ruolo particolare in tutti i procedimenti legislativi statali nell'ambito dell'art.117 e dell'art.119 della Costituzione; e) il nuovo testo dell'art.123 Cost. non solo nella parte in cui definisce il nuovo potere statutario delle Regioni ma anche nella parte in cui prevede, al quarto comma, che "in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consulenza fra le Regioni e gli enti locali".

Quello che è certo comunque è che il nuovo quadro normativo che emerge dalla riforma del titolo V della parte II della Costituzione determina un vero e proprio mutamento dell'ordinamento. Si potrebbe dire quasi un

“mutamento di fase” nella nostra stessa vicenda costituzionale e, in un certo senso, persino nazionale.

Con questa riforma, infatti, è **ora davvero e definitivamente superato il modello costituzionale-amministrativo che ha caratterizzato l’Italia fin dalla sua unificazione e che ha visto dare al Parlamento nazionale, al Legislatore statale, al Governo nazionale e all’Amministrazione statale un ruolo fondamentale di unificazione dell’intero Paese.**

Questo periodo è ora definitivamente chiuso e noi siamo entrati in un nuovo scenario nel quale **non si può più parlare di “Legislazione” ma di “Legislazioni”, non di “Amministrazione” ma di “Amministrazioni”, non di “Legislatore” ma di “Legislatori” “Governo” ma di “Governi”.**

Un ordinamento che ha fatto certamente un passo avanti forte nel senso di un più accentuato federalismo ma che soprattutto vede l’ “esplosione” del precedente sistema sostanzialmente unitario e la sua “trasformazione” in un sistema “policentrico” . Un sistema più articolato e meno coeso ma anche potenzialmente più elastico e flessibile, e quindi anche più adatto a favorire lo sviluppo del Paese nel quadro di un processo di integrazione europea e di globalizzazione mondiale che chiede sempre più flessibilità e adattabilità alle amministrazioni e in genera agli apparati pubblici.

Non vi è dubbio, tuttavia, che un sistema di questo genere ha bisogno di sviluppare rapidamente forti e innovativi momenti e forme di collaborazione e di raccordo fra i diversi soggetti.

Forme che non necessariamente potranno ripetere il modello classico delle fonti normative, delle leggi, dei regolamenti, delle circolari ma che dovranno sviluppare invece forme nuove di *soft legislation*, di raccordi procedurali, di cabine e tavoli di regia. In una parola, nuove forme di *governance* nell’ambito delle quali trovare forme di intesa e di collaborazione pragmatiche e continue.

La riforma costituzionale che è appena entrata in vigore offre dunque grandi opportunità al Paese e al suo sistema di governi locali ma costituisce anche una grande sfida per tutti i diversi soggetti coinvolti e prima di tutto tanto per la società nazionale quanto per le società locali che costituiscono il nostro Paese e le nostre comunità.

Tuttavia allo stato attuale sia gli amministratori che i dirigenti e i funzionari dei nostri enti territoriali e dei nostri enti pubblici sono i primi ad essere coinvolti da questa nuova sfida e sono certamente fra coloro che più potranno incidere, con la loro capacità positiva di innovazione o con i loro eventuali atteggiamenti negativi di resistenza, al successo o al insuccesso di questa riforma.

Siccome il Paese non può permettersi di perdere questa sfida l'auspicio è che tutta la nostra società, e prima di tutto i nostri amministratori e i nostri apparati pubblici, siano capaci di cogliere a pieno le grandi opportunità che questa innovazione offre e di collaborare nel modo più convinto possibile a risolvere i non pochi problemi che indubbiamente questa riforma pone.

Infine va sottolineato ancora che quale che sia la convinzione di ciascuno in ordine a questa riforma e in ordine all'eventualità che essa debba non solo essere attuata (e completata con una coerente riforma anche del titolo I della parte II e cioè dell'attuale sistema parlamentare bicamerale) ma anche eventualmente modificata, non giova a nessuno assumere un atteggiamento di pregiudiziale chiusura e di resistenza passiva. Giova a tutti invece sentirsi pienamente coinvolti in uno sforzo di cambiamento delle abitudini, delle prassi, della mentalità stessa che non è sicuramente facile ma che certamente è inevitabile.