

Sistema del decentramento italiano: ruoli e competenze dei diversi livelli

(slide 1: titolo)

Per comprendere il sistema del decentramento e l'articolazione dei ruoli e delle funzioni dei diversi livelli istituzionali, occorre rappresentare l'ordinamento giuridico della Repubblica italiana che, così come statuito dalla Costituzione sino ad oggi (sappiamo che è in atto una riforma istituzionale), prevede:

(slide 2 : una repubblica parlamentare)

- 1- una forma parlamentare a bicameralismo perfetto: l'art. 70 della Costituzione infatti stabilisce che *“La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”*;
- 2- un forte decentramento legislativo e amministrativo a favore delle Regioni (tanto che la dottrina definisce la forma Stato come Stato regionale)
- 3- un decentramento amministrativo a favore anche di Province e Comuni.

Partiamo dal punto 1: la scelta, fatta dall'Assemblea costituente è stata di un bicameralismo perfetto, cioè di due Camere (la Camera dei Deputati, composta da 630 deputati eletti a suffragio universale e diretto; e il Senato della Repubblica, composto da 315 senatori eletti su base regionale da cittadini che abbiano compiuto il venticinquesimo anno d'età, mentre sono eleggibili senatori coloro che hanno compiuto il quarantesimo anno) che hanno identità di funzioni.

L'identità di funzioni, che consiste, in concreto, nella doppia lettura conforme dei progetti di legge e nella doppia fiducia all'Esecutivo, è da rintracciarsi in almeno due motivazioni:

- a) nell'intenzione di dare la massima garanzia possibile di dialettica e di democrazia ad un'Italia che era appena uscita dalla dittatura fascista;
- b) nella possibilità di riconoscere rappresentanza alle diverse soggettività/istanze presenti sul territorio.

Per cui si optò non per una Camera delle Regioni, ma per una seconda Camera, cioè il Senato eletta su base regionale dove potesse esprimersi una rappresentanza politica perseguita attraverso la valorizzazione del carattere regionale delle circoscrizioni elettorali. Le due distinte leggi elettorali (una per la Camera, una per il Senato) hanno rispettato sempre, nelle modifiche intervenute negli anni, questi principi di fondo. (Si è parificata soltanto la durata delle due Camere, portandola a cinque anni, termine stabilito inizialmente solo per i deputati.

(slide 3 : stato regionale)

Le Regioni

Sul punto 2: a seguito di un articolato dibattito, l'Assemblea Costituente ha dato origine ad un modello di ordinamento giuridico di tipo regionale che, come si può facilmente immaginare, ha avuto forti implicazioni sul modello di amministrazione pubblica. In tal modo è stata superata la concezione di uno Stato accentrato di origine napoleonica. I Costituenti immaginarono un modello alternativo, ma vollero evitare uno Stato federale e scelsero, invece, una soluzione intermedia. All'interno di uno Stato unitario elaborarono un modello che condivideva con lo Stato federale il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali attraverso il decentramento di funzioni statali. Ecco, allora, la *ratio* dell'articolo 5 della Costituzione: *“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali... ed attua...il più ampio decentramento amministrativo...”*. (Per la sua posizione tra i principi fondamentali della Costituzione, l'art. 5 è stato annoverato tra i principi non suscettibili di revisione costituzionale). Viene, pertanto riconosciuta alle Regioni italiane autonomia normativa (entro principi stabiliti da leggi dello Stato), autonomia organizzativa e politica. Esse ottennero già dal testo

costituzionale originario del 1948 (la Costituzione entrò in vigore il 1° gennaio del 1948), nel Titolo V, una disciplina dettagliata che consentiva loro una (per così dire) “protezione costituzionale” che le metteva al riparo da eventuali maggioranze politiche che desiderassero metterne in discussione l’esistenza. Furono costituite venti regioni di cui cinque a Statuto speciale con forme e condizioni particolari di autonomia, giustificate o dalla peculiarità geofisica o dalle forti spinte autonomistiche: (citiamo, come esempio, lo Statuto della Sicilia, nato prima della Costituzione proprio per arginare i movimenti che ne reclamavano l’indipendenza). Le quindici Regioni a Statuto ordinario hanno tutte assegnate le medesime funzioni.

L’autonomia regionale trova la sua più rilevante espressione nella potestà di legiferare attribuita dalla Costituzione ai Consigli regionali, organi, quindi, che “fanno leggi” secondo un procedimento tipizzato stabilito negli Statuti.

Sul punto 3: alle Province e ai Comuni, (enti territoriali già preesistenti geograficamente alla nascita della Carta costituzionale), invece, la Costituzione (art. 118) affidava le funzioni amministrative “*di interesse esclusivamente locale*” da attribuirsi con leggi della Repubblica.

(slide 4 : stato centralista versus stato regionale)

Il complesso sistema delle autonomie territoriali sin qui delineato, è stato sottoposto ad una profonda revisione con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001. Quest’ultima ha modificato il Titolo V, parte II della Costituzione, nel senso di rafforzare significativamente il ruolo delle autonomie territoriali. Il novellato articolo 114 della Costituzione, infatti, recita: “*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*”: viene, quindi, dichiarata una pariordinazione fra le autonomie locali, collocate al fianco dello Stato quali elementi costitutivi della Repubblica sempre nell’ambito di quanto già stabilito all’articolo 5 Cost. e cioè nella “*Repubblica una e indivisibile*”.

Cambia, così, il quadro delle relazioni fra potestà legislativa statale e regionale, configurato nel novellato art. 117 che forse rappresenta l’innovazione più rilevante di decentramento della riforma. Vediamone gli elementi:

A - Il comma primo del 117 colloca sullo stesso piano legge statale e legge regionale, e parimenti assoggetta entrambe le tipologie ai medesimi limiti, cioè ai “*vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario*” e agli “*obblighi internazionali*”.

(slide 5: potestà legislativa statale)

B - La norma previgente al 2001 stabiliva che le Regioni emanassero leggi in un elenco limitato di materie “*nei limiti e principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*”. Il nuovo art. 117, invece, opera un’inversione del criterio nel riparto di competenze ed indica, ora, l’elenco di materie sulle quali lo Stato ha legislazione esclusiva. Quindi, la *ratio* è capovolta rispetto al passato: qui l’elenco di macromaterie è riferito allo Stato.

(slide 6: potestà legislativa regionale concorrente)

C – Inoltre, il comma terzo del 117 elenca le materie sulle quali la potestà legislativa è “*di legislazione concorrente*”, cioè la Regione è competente a porre in essere la disciplina di dettaglio, ferma restando la potestà statale per quanto riguarda la determinazione dei principi fondamentali.

La riforma dell’art. 117 ha determinato inevitabili interferenze in quelle materie definite “*prive di oggetto*” aventi carattere trasversale, permettendo al legislatore nazionale di addentrarsi all’interno

dei vari ambiti materiali delle competenze regionali. (In dottrina si è parlato di “poliformia” delle materie).

Ciò ha determinato un massiccio ricorso alla Corte Costituzionale¹, che ha esercitato una funzione di interpretazione “ricostruttiva” puntualizzando i criteri per definire i contorni e le dimensioni delle materie. In particolare, l’orientamento che la Corte (con le sentenze n. 282 del 2002 e n. 303 del 2003) ha assunto, va nel senso di riconoscere che la potestà legislativa dello Stato è idonea ad espandersi sulla base di determinati presupposti che sono: l’attrazione in sussidiarietà delle funzioni delle Regioni allo Stato; la competenza verso la funzione volta a scopi da perseguire e riguardante una pluralità di soggetti: qui si ricorda il principio rappresentato dai “*livelli essenziali*” (art. 117, 2° comma) in forza del quale prevale l’interesse unitario su quello della frammentazione. Il comma secondo dell’art. 120 Cost. ha introdotto il principio di *leale collaborazione*, richiamato dalla Corte Costituzionale come clausola generale dei rapporti interistituzionali e assumendolo come fattore di attrazione delle competenze anche legislative regionali nell’ambito delle leggi della Repubblica. In tal modo nasce il regime delle intese e degli organi (le conferenze, quella Stato-Regioni, quella Stato-città e autonomie locali, quella unificata) con cui vengono stipulati gli atti, cioè accordi, intese, pareri. Si tratta di Organi composti dagli esecutivi: statali, regionali, comunali, ecc... (Questo scenario di collaborazione interistituzionale apre a profili di quesiti non ancora soddisfatti: per esempio sulla responsabilità politica e istituzionale di questi accordi, sul valore stesso degli accordi e delle intese, ecc....

(slide 7: potestà legislativa regionale “residuale”)

D - Il comma quarto del 117 dispone che “*spetta alle Regioni la potestà legislativa di riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*”, quindi per le materie non ricomprese negli elenchi dei due commi precedenti il potere legislativo è in capo alle Regioni. Ma questa affermazione che – ad una prima lettura – risulterebbe dare alle Regioni potestà legislative anche più estese di quelle statali, trova un limite in alcune norme e principi generali che andiamo ad individuare:

- 1- L’art. 120 Cost. che prevede un potere sostitutivo da parte dello Stato in alcuni casi (es: grave pericolo per la sicurezza e l’incolumità pubblica, tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ecc...);
- 2- Il comma quinto del 117 che prevede norme di procedura in capo allo Stato in materia di atti dell’Unione europea, oltre ad un potere sostitutivo in caso di inadempienza;
- 3- Il principio di sussidiarietà che implica un principio di flessibilità delle competenze, idoneo ad incidere e a ritagliare interventi a favore dello Stato, il quale resta titolare di quell’interesse nazionale implicito nel principio di unitarietà della Repubblica (già citato art. 5).

E - Un accenno merita il sistema finanziario derivante dal novellato 117 che, al secondo comma, attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva sul “*sistema tributario e contabile dello stato; perequazione delle risorse finanziarie*”. Questa norma va considerata in combinato disposto con il 119 Cost. il quale al primo comma stabilisce che gli Enti territoriali “*hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.*” Sembrerebbero norme in contrasto fra di loro, ma andando avanti con la lettura del 119, verifichiamo che gli Enti territoriali “*applicano tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”. Pertanto il 119 attribuisce a Comuni, Province, Regioni, Città metropolitane autonomia di entrate e di spesa, prefigurando un sistema fiscale con profilo territoriale sia sulle entrate che

¹ E’ Organo di garanzia costituzionale. A norma dell’art. 134 della Costituzione, la Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi dello Stato e delle Regioni, sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, su quelli tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni, sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione.

sulla spesa e la disponibilità delle risorse; ma ciò non implica una autonoma capacità impositiva, come chiarito dal secondo comma del 119 e dal secondo comma del 117.

(slide 8: la potestà legislativa in Italia)

Concludendo questo ragionamento, quindi, due sono gli Organi con potestà legislative nell'ordinamento giuridico italiano: lo Stato con il suo bicameralismo perfetto e le Regioni. Per completezza sugli Organi della Regione, richiamiamo l'art. 121 della Costituzione (modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999) che così dispone: *“Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente. Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi..... La Giunta è l'organo esecutivo delle Regioni. Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione: dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.”*

La legge cost. n. 1 del 1999 rimodula l'art. 123 della Costituzione e assegna allo Statuto regionale (nelle Regioni a Statuto ordinario) il livello più alto nelle fonti regionali, non più assoggettato all'approvazione di una legge dello Stato. Lo Statuto è approvato ora con un iter rinforzato che prevede un'approvazione a maggioranza assoluta del Consiglio regionale, con due deliberazioni adottate con intervallo *“non minore di due mesi”*. (Resta, invece, la previsione del 116 della Cost. per cui gli Statuti speciali delle cinque Regioni, sono approvati con legge costituzionale). Ciò rende lo Statuto fonte sovraordinata rispetto alle leggi ordinarie della Regione. (A tal proposito molti Statuti regionali hanno previsto delle consulte di garanzia statutaria a cui è assegnata, *in primis*, la funzione di verificare la conformità delle leggi ordinarie allo Statuto, oltre ad altre eventuali competenze loro attribuite dalla legislazione statutaria). L'art. 123, inoltre, attribuisce allo Statuto la determinazione della *“forma di governo”* che rappresenta uno dei nuclei essenziali dell'autonomia statutaria e si ricollega all'art. 122 (sempre riformato dalla legge cost. n. 1 del 1999) che pone in capo alla Regione *“Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali... nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.”* E pertanto ogni Regione può dotarsi di una sua propria legge elettorale, per la Regione Emilia-Romagna, è la L. R. 23 luglio 2014, n. 21 (Norme per l'elezione dell'Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale).

I Comuni e le funzioni amministrative

(slide 9: Livelli di Governo e collaborazione istituzionale)

Il Comune, quale Ente pubblico rappresentativo e territoriale esponente delle istanze di base della popolazione, costituisce l'organizzazione più antica della nostra tradizione amministrativa. Gli organi del Comuni sono: un Consiglio, un sindaco una Giunta. Come sancito dalla legge 81/1993 (modificata dalle leggi nn. 415/1993, 120/1999, dal D. Lgs. 267/2000 e dalla L. 191/2009), il Consiglio comunale e il Sindaco sono eletti direttamente dal corpo elettorale attraverso un sistema proporzionale a turno unico nei paesi con meno di 15.000 abitanti e a doppio turno nei paesi con più di 15.000 abitanti. La Giunta, composta dagli assessori nominati dal Sindaco è sottoposta al controllo del Consiglio. In tema di allocazione di funzioni, va evidenziato che il Sindaco oltre ad essere Organo di vertice del Comune è anche ufficiale di Governo in quanto esercita le funzioni statali nel comune (anagrafe – stato civile –servizi elettorali...) e adotta provvedimenti di ordine pubblico in materia di sanità.

L'articolo 118 (come riformato dalla legge cost. n. 3 del 2001), ha ridefinito l'assetto delle competenze amministrative rispetto al testo originario. Quest'ultimo prevedeva un modello sostanzialmente piramidale dall'alto verso il basso nel quale la potestà amministrativa era ripartita

tra Stato e Regioni relegando gli altri enti territoriali ad un ruolo secondario, Infatti il superato art. 118 affidava alle Regioni le competenze amministrative nelle stesse materie su cui le Regioni potevano legiferare (l'elenco di cui al vecchio 117 citato innanzi): cioè c'era un "parallelismo" tra funzioni legislative e funzioni amministrative nella stesse materie. Comuni e Province si vedevano riconosciute funzioni amministrative da leggi dello Stato allorché questo riteneva che vi fossero da salvaguardare interessi meramente locali, per tutte le altre materie le funzioni erano in capo allo Stato che riteneva gli interessi non frazionabili. Quindi un sistema dove gli Enti locali in qualche modo subivano la supremazia dello Stato che poteva demandare loro o meno funzioni amministrative.

(slide 10: definizione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza)

La nuova formulazione dell'art. 118, capovolge questa logica: *"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 ed adeguatezza. 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 competenze."* Si evince subito che il nuovo modello di amministrazione pubblica parte dal livello più vicino ai cittadini e soltanto quando vi siano valide ragioni si accede al livello più alto. Sono diversi, ora, i principi di allocazione delle funzioni: il principio del parallelismo ha lasciato il posto a quello di sussidiarietà al quale si affiancano i principi di differenziazione e adeguatezza. Questo cambiato quadro normativo comporta non più un meccanico passaggio di titolarità dalla potestà legislativa a quella amministrativa, ma mette in campo una moltitudine di interessi da realizzare, che vanno verificati caso per caso. Il Comune diviene il normale destinatario delle funzioni amministrative. Inoltre, il sesto comma dell'art. 117 ha riconosciuto ampia potestà regolamentare agli Enti locali, affermando che: *"...I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite."* Mentre, accanto alla potestà dello Stato di emanare regolamenti nelle materie di legislazione esclusiva, viene riconosciuta questa potestà in capo anche alle Regioni (nelle materie concorrenti, in quelle residuali previste dai commi terzo e quarto del 117 e nei casi di delega dello Stato).

(slide 11: esempi di alcune funzioni del comune)

Possiamo, quindi così sintetizzare le funzioni del Comune: quelle definite dall'art. 13 T.U.E.L. (Testo Unico Enti Locali) e cioè tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, soprattutto nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale secondo le rispettive competenze.

Come si vede, è un'elencazione aperta e suscettibile di integrazioni, alla luce delle esigenze del singolo ente, proprio in applicazione del principio di sussidiarietà.

Le funzioni proprie garantite dalla Costituzione (anche se la loro concreta realizzazione è lasciata alla legislazione esclusiva dello Stato, ex art. 117 comma 2, lett. p, Costituzione) cui possono aggiungersi funzioni attribuite dalla legge statale e regionale.

La previsione dell'art. 14 T.U.E.L. secondo il quale il Comune gestisce per conto dello Stato i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica e le relative funzioni sono esercitate dal Sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

Di conseguenza possiamo così definire le funzioni del Comune:

1. Funzioni amministrative proprie: quelle spettanti ai sensi dell'art. 13 T.U.E.L., fino alla definizione da operarsi con la legge statale ex art. 117 comma 2 lett. p) Cost.
2. Funzioni gestite per conto dello Stato: quelle relative ai servizi che il Comune gestisce per conto dello Stato di cui all'art 14 T.U.E.L.
3. Funzioni conferite: tutte le altre attribuite, a vario titolo dalle leggi statali o regionali le quali regolano anche i relativi rapporti finanziari attribuendo le risorse.

Le Province

Quanto detto per i Comuni è valso, sino all'aprile di quest'anno, anche per le Province che sono primi territori ad essere nati dal punto di vista storico. Infatti erano terre conquistate dall'impero romano che le denominò "pro-victae" e poi organizzate dall'impero proprio per amministrare i territori più lontani da Roma.

Abbiamo già verificato come le Province sono state collocate sullo stesso piano di tutti gli altri Enti territoriali quali entità costituenti lo Stato, secondo la formulazione dell'art. 114 novellato. Anche ad esse, come ai Comuni, viene riconosciuta la potestà regolamentare anche per lo svolgimento delle funzioni loro attribuite. Il ragionamento sui Comuni può essere trasportato sulle Province che sono passate da una collocazione gerarchica all'interno di una piramide con a capo lo Stato ad una collocazione di equiordinazione con gli altri Enti e destinatarie anche esse di funzioni amministrative.

Ma le Province hanno conosciuto, negli ultimi anni, un processo di riorganizzazione di cui diamo conto sinteticamente. Il d.l. 201 del 2011 e il d.l. 95 del 2012 avevano previsto l'abolizione della Giunta lasciando quali organi il Consiglio e il Presidente e un sistema di elezione indiretta del Consiglio provinciale, composto da un numero di componenti non superiore a dieci ed eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni ricadenti nel territorio provinciale. Ma queste norme sono state dichiarate incostituzionali dalla Corte Costituzionale (con sentenza n. 220 del 2013) con la motivazione che lo strumento del decreto-legge, come configurato dalla Costituzione, è "atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza" e "non è utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate". A questo punto lo Stato è intervenuto con la legge 7 aprile 2014, n. 56 che detta la nuova disciplina delle Province, definite enti di area vasta: si tratta di una disciplina transitoria in attesa della riforma del Titolo V della Costituzione. Gli organi della Provincia ora sono: il Presidente della Provincia, il Consiglio provinciale, (entrambi gli organi sono eletti da Sindaci e Consiglieri dei Comuni della Provincia) e l'Assemblea dei sindaci dei Comuni della Provincia. Le funzioni della Provincia sono individuate dalla stessa legge; portiamo degli esempi: pianificazione territoriale provinciale, tutela e valorizzazione dell'ambiente, programmazione provinciale della rete scolastica, gestione dell'edilizia scolastica ecc....

La stessa legge 56 del 2014 individua anche nove città metropolitane. Gli organi sono il sindaco metropolitano, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana. Le Città metropolitane sono state introdotte nell'ordinamento dalla riforma costituzionale n. 3 del 2001, ma sino ad ora non concretamente costituite.

Le norme europee

Un veloce excursus merita la normativa europea: ricordiamo che vi sono, per i Paesi membri, norme non vincolanti quali raccomandazioni e pareri e norme vincolanti che operano quali fonti di diritto: cioè i regolamenti che pongono norme generali ed astratte e si applicano "per forza propria"; le direttive che sono atti normativi che hanno come destinatari lo Stato membro vincolandolo sul risultato da raggiungere, ma lasciandogli libertà nella scelta dei mezzi e delle forme più adeguate al raggiungimento di quel risultato; le decisioni che sono immediatamente applicabili, quindi obbligatorie ma si rivolgono a soggetti particolari (cioè lo Stato o altro

Organismo). La diretta applicabilità è connaturata in alcuni atti dell'Unione in quanto viene stabilita dai Trattati. Questa impostazione ha comportato, per l'ordinamento giuridico, non solo un adattamento, ma l'immissione diretta delle fonti comunitarie nell'ordinamento stesso, determinando cambiamenti a cui ha dato risposta, inizialmente, la Corte costituzionale, dando, fondamentalmente una interpretazione estensiva dell'art. 11 Cost. (*"L'Italia...consente...alle limitazioni di sovranità necessarie..."*) per giustificare il fatto che il recepimento dei trattati comunitari, modificasse competenze normative nazionali a favore di quelle comunitarie. Questo principio, individuato dalla Corte, è stato introdotto espressamente dal comma quinto del 117.

"Le Regioni..., nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". Si configura qui una competenza regionale e un potere sostitutivo dello Stato, ribadito ulteriormente da una analoga previsione all'art. 120, secondo comma *"Il Governo può sostituirsi...nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria"*. La Regione Emilia-Romagna si è dotata di una legge in materia, la L.R. 16 del 2008.

"Stato dell'arte": brevi cenni

E' in atto in Italia una riforma istituzionale che vede coinvolti Organi fondamentali dello Stato a rilevanza costituzionale. Proviamo a guardare quale è – in questo frangente – il percorso riformatore così come risulta dal disegno di legge approvato in prima lettura al Senato l'8 agosto scorso, nelle modifiche più rilevanti.

- 1) Innanzi tutto la riforma pone fine al sistema parlamentare a "bicameralismo perfetto" introducendo una sostanziale differenziazione delle funzioni e della composizione del Senato; l'art. 1 del disegno di legge prevede che *"Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Pertanto, non più un Senato eletto direttamente dai cittadini. La Camera dei Deputati resterà l'unica "titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo."*
- 2) L'art. 2 ci informa che *"Il Senato della Repubblica è composto da 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica. I Consigli regionali (e i Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano) eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori."* L'art. 10, in realtà, lascia il bicameralismo in alcuni casi tassativamente previsti: (es: *"... per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, di referendum popolare."*). In questi casi *"la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere"*. In altri casi (es: 114, terzo comma, 117, secondo comma lett. n, ecc...) specificamente elencati, è disposto che le modifiche apportate dal Senato alle quali la Camera non si conforma, possono essere superate dalla Camera *"solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti"*. Ecco, quindi, la previsione di una procedura "rafforzata" per quei casi particolari i cui effetti normativi ricadono sugli Enti territoriali.
- 3) Vengono definitivamente abolite le Province (art. 28). Viene abolito anche il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro).
- 4) Il 117 viene riformato; tutta l'area delle materie concorrenti assegnata alle Regioni viene soppressa, mentre restano, con qualche modifica, gli elenchi di materie esclusive in capo allo Stato e quelle in capo alle Regioni. Inoltre è inserita una norma di salvaguardia al comma quarto del 117 che così dispone: *"Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale."* Si

evince qui che il legislatore si è mosso in armonia con il passato e con le citate sentenze della Corte costituzionale che avevano difeso e invocato la supremazia dell'intervento statale allorché bisognasse garantire l'uniformità di trattamento e l'interesse unitario dello Stato (come abbiamo ricordato prima). Ed effettivamente questa riforma (ancora in *itinere*) ha riallocato le competenze e sta ridisegnando i paradigmi di funzioni fra Organi della Repubblica. La direzione su cui si muove è quella di un avocazione di funzioni dagli Enti territoriali allo Stato: sembrerebbe, quindi, finita quella spinta centrifuga che aveva, negli ultimi 15 anni, portato ad un forte rafforzamento delle Entità territoriali per ricompattare, invece, da un lato un decentramento a favore di Regioni, Comuni e Città metropolitane e dall'altro una riallocazione di funzioni e soprattutto di ruolo in capo alla "*Repubblica, una e indivisibile*".