

## **EVOLUZIONE E PROBLEMI DELLE REGIONI IN ITALIA**

**Salvatore Raimondi**

### **1. - L'AFFRETTATA RIFORMA DEL TITOLO V (PARTE SECONDA) DELLA COSTITUZIONE.**

L'ordinamento regionale in Italia è stato oggetto in poca recente di profonde riforme, ad opera di tre leggi costituzionali, la L. Cost. n. 1 del 1999, con la quale sono state dettate disposizioni sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e sull'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie, la L. Cost. n. 2 del 2001, con la quale sono state dettate analoghe disposizioni per le Regioni ad autonomia speciale, e la L. Cost. n. 3 del 2001, con la quale è stata ridisegnata la distribuzione delle competenze legislative ed amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali.

Di tali leggi, quella di gran lunga più importante è la terza, nota nel linguaggio politico e giuridico come riforma del titolo V (della parte II) della Costituzione, che costituisce un prodotto normativo estremamente scadente, circostanza questa dovuta ad una approvazione assai frettolosa e convulsa. Un modo di legiferare certamente criticabile in relazione a qualunque legge, ma ancora più biasimevole allorché si tratti, come in questo caso, di una legge costituzionale, destinata a sostituire un complesso importante di disposizioni contenute nella Costituzione del 1948 che, al contrario (anche per merito della tensione ideale e della situazione storico-politica del momento), costituì un prodotto normativo di elevata qualità.

Non appare opportuno diffondersi sulle modalità attraverso le quali si pervenne all'approvazione di tale legge costituzionale. E' sufficiente rammentare che essa fu votata definitivamente pochissimi giorni prima della conclusione della XIII Legislatura, senza alcun previo approfondimento da parte delle commissioni parlamentari che non esaminarono gli emendamenti presentati, e con un margine ridottissimo: alla Camera dei Deputati, di appena quattro voti superiore al quorum costituzionale.

Apparve chiaro, fin dalla sua entrata in vigore, che la riforma era stata concepita in modo tale da lasciare margini di incertezza talmente ampi da fare pacificamente ritenere che essa sarebbe stata riscritta dalla Corte Costituzionale. E' quello che in gran parte è già avvenuto e sta ancora avvenendo. Basti al riguardo pensare che oltre il 50% delle pronunzie della Corte, a partire dall'anno 2002, concerne il contenzioso tra Stato e Regioni.

## **2. - L'ASSETTO COSTITUZIONALE DELLE REGIONI VIGENTE SINO ALLA RIFORMA.**

Non appare possibile una idonea comprensione del sistema vigente, senza una previa descrizione, seppure succinta, della disciplina costituzionale sulle Regioni secondo il modello originario, e del modo in cui tale disciplina si è formata.

Prima ancora dell'approvazione della Costituzione Repubblicana entrata in vigore il 1° gennaio 1948, alcune particolari situazioni locali, le cui radici erano molto antiche, ma che erano emerse nel periodo transitorio, sul finire del secondo conflitto mondiale, avevano provocato forti spinte autonomistiche, ed in qualche caso addirittura separatistiche, a causa delle quali fu avviata la formazione di quattro Regioni.

Al riguardo l'esperienza di gran lunga più significativa fu quella della Regione Sicilia, nella quale sussistevano le maggiori spinte separatiste. Nel marzo 1944, quando ancora il secondo conflitto mondiale non era terminato, vennero costituiti un Alto Commissario ed una Consulta regionale, formata anche da rappresentanti delle forze locali, cui fu affidato il compito di elaborare uno Statuto per la costituzione della Sicilia in regione autonoma. Al riguardo utili indicazioni venivano fornite da uno studio di Gaspare Ambrosini, il quale nel 1933 aveva pubblicato uno scritto sullo stato regionale. In tale scritto il costituzionalista siciliano, facendo riferimento all'esperienza della monarchia austriaca (sistema vigente dal 1867 al 1918) ed a quella della Costituzione Spagnola del 1931, individuava un tipo di Stato intermedio tra quello unitario e quello federale, che denominava "*Stato caratterizzato dalle autonomie*

*regionali*". Precisava Ambrosini che, mentre nello Stato federale le collettività autonome riescono a conservare nel seno della collettività più vasta di cui fanno parte la qualità di Stato (tanto che si chiamano Stati membri), nello Stato regionale le collettività territoriali, vale a dire le Regioni, sono dotate di autonomia, di diritti propri che le differenziano dalle collettività minori come le province, e i comuni, i quali si ritrovano nello Stato unitario, ma non arrivano ad avere i requisiti per entrare nella categoria degli Stati membri.

In sede di consulta regionale, che operò in Palermo tra l'ottobre ed il dicembre 1945, la Regione veniva concepita come ente dotato di propri poteri garantiti ed individuati dallo Statuto. Alla Regione veniva attribuita potestà legislativa, vale a dire il potere di emanare atti normativi non inferiori alle leggi dello Stato, ma di eguale forza e valore, seppure nell'ambito di competenze enumerate. Per alcune materie veniva prevista una competenza detta "*esclusiva*", soggetta soltanto al limite delle grandi riforme economico-sociali approvate in sede statale. E per altre una competenza legislativa "*concorrente*", soggetta ai limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato.

Lo Statuto siciliano veniva fatto proprio dallo Stato con Regio Decreto Legislativo 15 maggio 1946 n. 455. Quello siciliano è il primo Statuto regionale apparso nella storia d'Italia. Esso, rimasto in larga misura inattuato a causa dapprima delle spinte centralistiche, anche della Corte Costituzionale, e successivamente perché sovravanzato dallo sviluppo delle Regioni di diritto comune, costituisce un testo davvero ammirevole, specie se si tiene conto della mancanza, all'epoca nella quale fu concepito, di idonei modelli di riferimento. Caratterizzato da soluzioni all'epoca molto innovative, come l'introduzione, per la prima volta in Italia, di una Corte Costituzionale, denominata Alta Corte della Regione Siciliana (successivamente in concreto soppressa ad opera di una sentenza della Corte Costituzionale, allorché questa nel 1958 incominciò a funzionare), alla quale veniva attribuito il controllo di costituzionalità delle leggi della Regione e di quelle dello Stato in relazione allo Statuto.

Ragioni diverse portarono, anche in questi casi prima dell'approvazione della Costituzione del 1948, alla Costituzione della Regione Sardegna, della Regione Trentino Alto Adige e delle sue due province autonome di Trento e Bolzano e

della regione Valle d'Aosta. Per quanto concerne la Sardegna, la sua erezione in Regione fu dettata dalle particolari condizioni di arretratezza nelle quali si trovava, dovute alla situazione morfologica e soprattutto alla situazione economico-sociale. Nella Valle d'Aosta era presente una grossa componente di lingua francese. Nel Trentino Alto Adige era presente un cospicuo gruppo linguistico tedesco, la cui protezione era stata assicurata da un trattato internazionale tra Italia ed Austria stipulato nel 1946.

L'Assemblea costituente, eletta nel giugno 1946, si trovò di fronte alla realtà costituita dalla presenza di quattro regioni, e da uno Statuto, quello siciliano, approvato poche settimane prima (maggio 1946), il quale proponeva un modello di Regione. Sebbene ci fossero non poche incertezze, l'avversione per lo Stato accentrato, che si era rivelato, nell'ultimo ventennio, limitativo delle autonomie locali, oltre che della libertà individuale, induceva la maggioranza ad essere favorevole alla generalizzazione delle Regioni. Il più acceso sostenitore dello "Stato regionale" fu proprio Gaspare Ambrosiani. Tra le diverse forze politiche si raggiunse un accordo che prevedeva l'istituzione delle Regioni come persone giuridiche di carattere territoriale, dotate di autonomia, ed in particolare di potere legislativo nell'ambito di delimitate competenze nel rispetto dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Argomento principale del dibattito fu quello della competenza legislativa, riguardo alla quale si scartò l'ipotesi della enumerazione delle competenze statali e dell'affidamento delle competenze residue alle Regioni e si adottò il disegno opposto, della enumerazione delle competenze regionali.

Diversamente che per le cinque Regioni a statuto speciale, relativamente alle quali la disciplina di livello costituzionale (a cominciare dal catalogo delle materie attribuite alla competenza legislativa di ciascuna) si ritrova nei rispettivi statuti (i quali contengono delle relative diversità l'uno degli altri), per quanto concerne le quindici Regioni di diritto comune, tale disciplina veniva fissata in Costituzione, mentre agli statuti, approvati con leggi ordinarie, veniva demandato soltanto di disciplinare l'organizzazione interna della Regione.

La concentrazione dell'attenzione soprattutto sulle caratteristiche e sui limiti del potere legislativo delle Regioni influì sulla scarsa attenzione, per contro, prestata alla individuazione delle materie.

La Costituzione italiana, approvata nel dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, introdusse lo Stato regionale in tutto il territorio nazionale, facendo salve le autonomie speciali delle quattro regioni di cui si è detto alle quali si aggiunse successivamente, nel 1963, il Friuli Venezia Giulia.

Mentre le quattro Regioni a statuto speciale vennero “costituzionalizzate” con leggi costituzionali n. 2, 3, 4 e 5 del 1948, le Regioni di diritto comune per molti anni non furono istituite perché la maggioranza politica dell'epoca voleva evitare il sorgere di Regioni nelle zone del territorio nazionale nelle quali l'elettorato era in maggioranza di sinistra. Furono istituite soltanto nel 1970, ma le vicende relative al trasferimento delle competenze furono lunghe e laboriose. Dopo un primo insoddisfacente trasferimento di competenze amministrative nel 1972, un successivo trasferimento ben più massiccio venne effettuato soltanto nel 1977.

### **3. - I TENTATIVI DI RIFORMA DELLA COSTITUZIONE NEGLI ANNI '90.**

Negli anni '90 sono stati compiuti diversi tentativi di riforma della Costituzione, sulla base di progetti che prevedevano una forte accentuazione dello Stato regionale, ma essi, l'ultimo dei quali risale alla L. Cost. n. 1 del 1997 con cui fu istituita una Commissione bicamerale per la riforma costituzionale, non hanno avuto alcun esito. Sono stati quindi compiuti alcuni tentativi di riforma in senso regionalistico attraverso leggi ordinarie (n. 59 e n. 127 del 1997, dette leggi Bassanini dal nome del Ministro proponente). Si è parlato al riguardo di “*federalismo amministrativo a Costituzione invariata*”. Tali leggi hanno reso più pressante l'esigenza di una riforma del titolo V della Costituzione per costituzionalizzare a posteriori i trasferimenti di competenza operati con leggi ordinarie.

#### **4. - I TRATTI ESSENZIALI DELLA RIFORMA DEL TITOLO V.**

Ciò detto, appare possibile adesso soffermarsi sui tratti essenziali dell'attuale ordinamento regionale, quale esso risulta dagli artt. 114-133 Cost.

##### **A) LA PRESUNTA PARIFICAZIONE DEGLI ENTI.**

Il nuovo titolo V si apre con una disposizione che è giustamente oggetto di critica da una parte cospicua della dottrina giuridica. L'art. 114 stabilisce: *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”*. (L'originario art. 114 era così concepito: *“La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”*)

Appare evidente che soltanto ragioni di demagogia hanno indotto il legislatore costituente a dettare tale disposizione, la quale, diversamente da quanto sostenuto dai più accesi fautori delle autonomie locali e delle Regioni, non si presta affatto ad essere interpretata nel senso della parificazione tra Regioni da una parte e Province, Città metropolitane (queste ultime peraltro non ancora istituite) e Comuni dall'altra. Ed ancora meno si presta ad essere intesa nel senso della parificazione dello Stato con i predetti enti di minore dimensione. Infatti, per quanto concerne il primo profilo, è sufficiente tenere presente che le Regioni trovano nella Costituzione la garanzia non soltanto della loro esistenza, ma anche delle loro competenze, mentre gli altri enti trovano soltanto la garanzia della loro esistenza. Inoltre soltanto le Regioni hanno potestà legislativa, non attribuita invece agli enti minori.

##### **B) REGIONI A STATUTO SPECIALE, DI DIRITTO COMUNE E DI DIRITTO COMUNE DIFFERENZIATE.**

Il nuovo titolo V conserva le cinque Regioni ad autonomia speciale, espressamente citate nell'art. 116, 1° comma, garantendo alle stesse *“forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale”*.

Lo stesso articolo prevede poi, al 3° comma, la possibilità che Regioni di diritto comune ottengano *“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”*. Sicché si configurano tre tipi di Regioni. Le Regioni ad autonomia speciale (le cinque

già esistenti), le Regioni di diritto comune, o ordinarie, e le Regioni ordinarie differenziate. Queste ultime sono una nuova categoria di Regioni che si formano su iniziativa delle stesse, sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione, e sentiti gli enti locali, attraverso una legge ordinaria rafforzata in quanto approvata a maggioranza assoluta dei componenti.

Relativamente alle Regioni a statuto speciale la riforma degli statuti - i quali hanno natura di leggi costituzionali - potrà avvenire con legge costituzionale. Poiché tali Regioni si trovano per molti aspetti in una posizione peggiore rispetto a quella delle Regioni ordinarie, la L. Cost. n. 3 del 2001 di riforma del titolo V, ha introdotto, all'art. 10, una disposizione transitoria che consente ad esse, in attesa dell'adeguamento dei rispettivi statuti, di godere dell'applicazione delle disposizioni della stessa legge *“per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”*.

Tale disposizione, in concreto, introduce un aggiustamento di carattere provvisorio lasciando, in ordine alle Regioni a statuto speciale, una situazione di incertezza, che potrà venire meno soltanto con l'adeguamento dei rispettivi statuti.

La *“legge La Loggia”* (dal nome del Ministro per le Regioni che l'ha proposta), n. 131 del 2003, con la quale sono state introdotte norme volte a facilitare l'applicazione della riforma del titolo V (ma si tratta di uno strumento della cui adeguatezza è lecito dubitare, visto che è una legge ordinaria), al fine di favorire l'applicazione del citato art. 10 ha ampliato il compito delle commissioni paritetiche (così dette in quanto a composizione mista: Stato e Regione) previste dagli statuti speciali (per l'attuazione degli stessi), in vista dell'adozione di ulteriori norme di attuazione per il trasferimento delle risorse necessarie all'esercizio delle nuove competenze che derivano dall'applicazione della clausola di cui al citato art. 10 L. cost. n. 3 del 2001.

Per quanto concerne il regionalismo ordinario differenziato, le disposizioni che lo prevedono sono rimaste, allo stato, lettera morta, probabilmente perché si è in attesa della riforma della riforma alla quale si farà cenno fra breve.

### **C) LA RIPARTIZIONE DELLE POTESTÀ LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI TRA STATO E REGIONI.**

La ripartizione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative dettata dagli artt. 117 e 118 costituisce indubbiamente l'aspetto centrale della riforma del titolo V.

Per quanto concerne la potestà legislativa, la più importante novità è costituita dalla inversione del criterio di enumerazione delle competenze. Mentre secondo la Costituzione del 1948 erano le Regioni ad avere competenze legislative enumerate (tale sistema è rimasto ancora per le Regioni a statuto speciale), adesso, al contrario, sono le Regioni titolari della competenza residuale (art. 117, 4° comma), mentre lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva per materie enumerate (art. 117, 2° comma).

Sussiste inoltre una legislazione concorrente, nelle cui materie la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei "*principi fondamentali*" riservata alla legislazione dello Stato (art. 117, 3° comma).

Abbiamo pertanto: materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato (politica estera e rapporti internazionali, immigrazioni, rapporti con le confessioni religiose, difese e forze armate, ordine pubblico e sicurezza ad eccezione della polizia amministrativa locale, giurisdizione, ordinamento civile e penale, ecc.), materie di legislazione concorrente (rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni, commercio con l'estero, tutela e sicurezza del lavoro, tutela della salute, protezione civile, governo del territorio, ecc.) ed una competenza generale e residuale delle Regioni per tutte le materie che non sono comprese nel primo o nel secondo gruppo.

Sia per la competenza legislativa dello Stato, sia per quella delle Regioni, è previsto il limite dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, 1° comma).

Per quanto concerne la potestà regolamentare, essa spetta allo Stato soltanto nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni, mentre spetta alle Regioni in ogni altra materia.

Ampie potestà regolamentari vengono attribuite agli enti locali minori (comuni, province e città metropolitane) riguardanti non solo, come è comprensibile, la disciplina della loro organizzazione, ma anche *"lo svolgimento delle funzioni loro attribuite"* (art. 117, 6° comma). Riguardo a tale competenza la legge n. 131 del 2003 (La Loggia) sembra avere, almeno per il momento, fugato la speranza di alcuni ed il timore di altri che la potestà regolamentare dei Comuni, delle Province e della Città metropolitane, fosse intesa in senso eccessivamente largo, perché ha disposto che i regolamenti devono mantenersi *"nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze"* (art. 4).

E' da aggiungere che nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, seppure nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato (art. 117, 5° comma).

#### **D) LA RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE.**

L'ispirazione demagogica sopra denunciata a proposito dell'art. 114, si rivela in modo ancora più evidente nell'art. 118, riguardante la ripartizione delle funzioni amministrative.

Il criterio di base è quello della sussidiarietà (concetto del quale in Italia, a partire dagli anni '90, si è fatto abuso), che ha trovato riconoscimento nel trattato di Maastricht. Alla stregua di esso le funzioni amministrative sono attribuite al livello ritenuto più vicino alla collettività, vale a dire i Comuni, salvo che, *"per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato"*, sulla base, oltre che del richiamato principio di sussidiarietà, anche dei principi di *"differenziazione ed adeguatezza"* (1° comma), la cui applicazione consente di tenere conto delle differenze che si riscontrano tra i diversi enti, in particolare tra i Comuni (assai diversi per dimensioni, e quindi per strutture e servizi). Si prevede altresì che gli enti locali minori possono avere attribuite funzioni amministrative con legge statale o regionale (2° comma).

In tale modo, in primo luogo l'attribuzione delle funzioni amministrative, viene "decostituzionalizzata", in quanto la Costituzione si limita ad indicare dei criteri, lasciando alla legge statale o regionale di assegnare le funzioni amministrative ai diversi enti.

In secondo luogo viene meno il criterio del "parallelismo" che caratterizzava l'assetto regionale originario, criterio in base al quale le competenze amministrative seguivano quelle legislative, sicché le Regioni esercitavano competenze amministrative nelle materie nelle quali avevano potestà legislativa. Il criterio adesso adottato è, al contrario, quello della asimmetria tra funzione legislativa e funzione amministrativa

Di particolare rilievo è la previsione relativa alla cosiddetta "sussidiarietà orizzontale": "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" (ultimo comma). Essa è volta a privilegiare le realtà associative, espressioni del pluralismo.

## **E) LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE.**

La distinzione tra i diversi tipi di competenza legislativa si è rivelata fin dal primo momento estremamente ardua, circostanza questa che ha provocato una quantità enorme di ricorsi alla Corte Costituzionale. Le sentenze da questa emesse in materia di contenzioso tra Stato e Regione a partire dall'anno 2002, sono state numerosissime. Dal loro esame si traggono le seguenti principali indicazioni.

### **E.1) LE COMPETENZE TRASVERSALI.**

La Corte Costituzionale ha riconosciuto che esistono materie di competenza esclusiva statale di tipo "trasversale" (in particolare: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali). Vengono considerate materie trasversali quelle che, anziché individuare un dato settore della legislazione, sono caratterizzate da una finalità. Sono trasversali proprio perché esprimono dei valori che

toccano oggetti tra loro diversi, e vari interessi, incidendo anche su materie di competenza regionale, sia concorrente che residuale.

Proprio perché hanno una siffatta capacità di espansione, le materie statali trasversali non devono schiacciare in senso verticale le materie regionali, ma devono al contrario rispettare dei limiti, in modo tale che le Regioni possano conservare spazi di attuazione garantiti dalla Costituzione. Così, per fare l'esempio probabilmente più significativo, la potestà statale di dettare norme a tutela dell'ambiente, non esclude il concorso della potestà legislativa regionale che può essere esercitata con la stessa finalità, ed autonomamente, su oggetti come l'attività venatoria (Corte Cost. n. 536 del 2002), o la localizzazione degli impianti di emissione elettromagnetica (n. 307 del 2003), o la detenzione ed il commercio di animali esotici (n. 222 del 2003).

La individuazione delle materie trasversali dimostra la difficoltà di definire la linea di demarcazione tra legge statale e legge regionale, problema che non riguarda soltanto le materie di legislazione concorrente, ma anche il rapporto tra leggi di competenza esclusiva statale ed altre materie demandate alle Regioni. Ciò comporta che la linea di confine tra materie statali e materie regionali non è fissata in modo stabile, ma al contrario è soggetta a continui mutamenti. Inutile dire che la instabilità comporta ricorrenti dubbi di interpretazione a causa dei quali aumentano le controversie davanti alla Corte Costituzionale.

## **E.2) I PRINCIPI FONDAMENTALI NELLA COMPETENZA CONCORRENTE.**

In ordine alla legislazione concorrente si è posto il problema della determinazione dei "*principi fondamentali*" riservati alla legislazione dello Stato (art. 117, 3° comma). In particolare il problema se si possono considerare principi fondamentali soltanto quelli appositamente dettati, ovvero se essi, in mancanza di apposite disposizioni, si possono trarre dalla legislazione statale vigente.

Al riguardo, la Corte Costituzionale ha adottato la seconda soluzione, in tal modo evitando che la legislazione concorrente rimanesse frattanto bloccata in attesa che fossero approvate le leggi statali di determinazione dei principi

fondamentali. (La Corte ha ritenuto, tra l'altro, che i principi fondamentali si possono desumere dalle stesse norme della Costituzione n. 282 del 2002).

Con la citata legge La Loggia (n. 131 del 2003) è stata conferita delega al Governo, per la individuazione, mediante decreti legislativi meramente ricognitivi (con esclusione quindi di principi innovativi), dei principi fondamentali che si possono trarre dalle leggi vigenti (art. 1, 4° comma).

La Corte ha avuto occasione inoltre di pronunciarsi sulla configurazione e sulla latitudine dei principi fondamentali. Al riguardo sono stati considerati tali, nelle diverse materie, ad esempio le norme relative alla denuncia di inizio attività previste, a scopo di semplificazione, in luogo dei provvedimenti espliciti, dalla cosiddetta "*legge obiettivo*" n. 443 del 2001, dettata allo scopo di consentire la realizzazione di grandi opere infrastrutturali (Corte cost. n. 303 del 2003), le norme che modificano il testo unico dell'edilizia con riguardo alla misura base delle sanzioni pecuniarie determinate dalle Regioni per il ritardato o mancato versamento del contributo di costruzione (n. 362 del 2003), ecc.

### **E.3) LA RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE.**

Anche l'art. 118 si è rivelato di difficile applicazione. La Corte Costituzionale, al riguardo, ha avuto l'occasione di pronunciare significative sentenze.

La più importante è la n. 303 del 2003, alla quale si è già fatto riferimento, concernente la L. n. 443 del 2001 (ed il decreto legislativo di attuazione n. 190 del 2002), sulle grandi opere infrastrutturali (ad es. corridoi autostradali e ferroviari, ponte sullo stretto di Messina, progetto Mo.Se per la protezione di Venezia, ecc.). In tale sentenza la Corte ha affermato che, sebbene le opere pubbliche (o lavori pubblici) non siano contemplate tra le materie di legislazione concorrente, sicché, in base al criterio residuale, la potestà legislativa dovrebbe appartenere alle Regioni, la disciplina sulle grandi opere risponde a una esigenza di ordine generale ed a istanze unitarie, le quali giustificano una deroga alle normali ripartizioni di competenza.

Le relative funzioni amministrative devono essere riservate, per ragioni di esercizio unitario, allo Stato, e ciò in conformità al principio di sussidiarietà verticale posto dall'art. 118. Aggiunge la Corte che allorché determinate funzioni amministrative non possono che spettare allo Stato, è la legge statale che deve disciplinarle, sicché il principio di sussidiarietà, in concreto, prevale sull'apparente tassatività dell'enumerazione delle materie di legislazione concorrente (art. 117, 2° comma).

La legge statale però deve rispettare il criterio di proporzionalità rispetto alla concreta dimensione degli interessi in gioco, non deve risultare irragionevole, deve prevedere che le funzioni amministrative sono esercitate dallo Stato ma previo accordo con la Regione.

In tal modo la Corte ha posto rimedio a quella che può essere considerata un'esasperazione contenuta nell'art. 117 Cost., utilizzando la sussidiarietà per affermare che allorché un'attività amministrativa per il suo rilievo unitario e generale non può che essere svolta dallo Stato, spetta allo Stato di emanare le leggi per regolarla ed organizzarla.

E' da notare che in tal modo si realizza, con ruoli invertiti, quel principio del parallelismo tra competenza legislativa e competenza amministrativa, che caratterizzava l'originario titolo V della Costituzione del 1948.

Mentre prima era l'attività amministrativa che seguiva quella legislativa, adesso, in certi casi, al contrario, è dalla ritenuta attribuzione dell'attività amministrativa allo Stato che si fa discendere la competenza legislativa dello stesso.

Ritengo in tal modo di avere tracciato, sia pure in modo sommario, un quadro dell'attuale assetto dello Stato regionale in Italia. Si tratta di una situazione caratterizzata, come si è visto, da notevole instabilità. Le preziose interpretazioni fornite dalla Corte soltanto in parte possono servire per ordinare le competenze legislative ed amministrative dello Stato, delle Regioni e degli enti minori, con la conseguenza che il già molto ampio contenzioso costituzionale non sembra destinato a ridursi.

## 5. - LE RIFORME CHE SI PREANNUNZIANO.

Come se già la riforma del titolo V non bastasse a complicare enormemente la vita delle istituzioni e dei cittadini, si preannunzia una nuova legge costituzionale, approvata in prima lettura dal Senato in data 25 marzo 2004, con la quale alle Regioni vengono attribuite competenze legislative "esclusive" (fermo restando il criterio residuale a favore delle stesse) in materia di assistenza e organizzazione sanitaria, di organizzazione scolastica e di polizia locale.

Con lo stesso disegno di legge si prevede una profonda riforma della struttura e delle competenze del Parlamento nazionale. Passeremmo dal "*bicameralismo perfetto*" (nel senso che le due camere svolgono le stesse funzioni: le leggi devono essere approvate da entrambe), previsto dalla Costituzione del 1948, a due Camere con competenze nettamente differenziate. La Camera dei deputati esaminerebbe i disegni di legge relativi a materie di competenza esclusiva statale, mentre il Senato, denominato "*Senato federale della Repubblica*" - nel dibattito politico e giuridico di parla di "*Camera delle Regioni*" - approverebbe i disegni di legge concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente.

Sui disegni di legge approvati dalla Camera il Senato può proporre modifiche sulle quali la Camera decide in via definitiva. Sui disegni di legge approvati dal senato federale, la Camera può proporre modifiche sulle quali il Senato decide in via definitiva.

La funzione legislativa dello Stato è esercitata collettivamente dalle due Camere per l'esame dei disegni di legge concernenti la perequazione delle risorse finanziarie, le materie di cui all'art. 119, vale a dire l'autonomia finanziaria in materie di entrate e di spese, comprensiva della materia dei tributi, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, i disegni di legge concernenti la tutela della concorrenza, le funzioni fondamentali degli enti minori, il sistema di elezione della Camera e del Senato federale, ecc..

Non sembra possibile per ragioni di tempo, e neppure opportuno, trattandosi di un disegno di legge ancora in itinere, soffermarsi sui contenuti dello stesso.

Non posso fare a meno, però, di esprimere la più viva preoccupazione. Al riguardo faccio parte di coloro i quali ritengono che - a salvaguardia delle esigenze unitarie e tenuto conto che per le funzioni più delicate la distanza del centro decisionale rispetto agli amministrativi assicura una maggiore imparzialità - il poco che è rimasto delle competenze statali, andrebbe salvaguardato.

Sotto tale profilo, oggi, non esito a definirmi centralista, pur nella consapevolezza di andare controcorrente, ma nella certezza che i centralisti siamo in tanti, sebbene pochi hanno il coraggio di dichiararlo.