

I soggetti istituzionali della pianificazione di area vasta: nuove strategie per la costituzione del sistema regione-enti locali

Leopoldo Coen

Università degli Studi di Ferrara

1. ISTITUZIONI TERRITORIALI E SUSSIDIARIETÀ: SCENARI CRITICI E STRATEGIE DI AZIONE

I moti di una deriva delle amministrazioni locali lasciate prive di una politica che punti all'integrazione e alla coesione territoriale possono condurre verso direzioni del tutto imprevedute, per quanto alcuni scenari si possano tuttavia già individuare al momento presente. Tra le possibili tendenze va innanzitutto considerata quella incentrata su forme di chiusura e difesa "tradizionalistica" delle identità locali, da una parte, o su forme di tutela rigida e centralistica delle risorse e dei valori ambientali, dall'altra. Questi scenari, ancorché diversi tra di loro e, in diverso modo già operanti, si determinano come contrapposizioni difensive alle forme di omologazione e di spaesamento prodotte dalle trasformazioni territoriali. Il richiamo ad una concezione storica della "comunità" e della "identità", da una parte e, dal lato opposto, la richiesta di tutele e garanzie centralistiche, non sono la stessa cosa dal punto di vista dei principi regolativi, ma sono in qualche misura riconducibili ad una stessa forma di timore nei confronti dei nuovi scenari. Queste tendenze, poi, in qualche caso possono sommarsi, in qualche altro divergere e configgere, ma comunque contribuiscono a rendere meno governabile il futuro, già nel breve periodo, con particolare riferimento al grado di apertura locale verso le innovazioni culturali e politico-istituzionali¹.

Un'altra tendenza possibile è quella secondo la quale il territorio viene concepito solo in termini di "spazio" indifferenziato e cioè come supporto neutro per strutture ed infrastrutture che vengono allocate dall'alto con lo scopo di realizzare, migliorare, modernizzare sistemi di attività (commerciali, turistiche, terziarie in genere) e reti infrastrutturali dei tipi più diversi, per reggere la cosiddetta competizione globale. Il territorio, concepito solo in questi termini riduttivi, implica una concezione allocati-

1 L'analisi che qui si è sinteticamente riassunta nelle sue conclusioni di fondo, si deve a S. Fabbro, *Problemi, soggetti e modalità di pianificazione alla scala vasta: stato e prospettive in Friuli Venezia Giulia*, in S. Fabbro, E. Dalla Betta (a cura di), *L'anello debole. Stato attuale e prospettive della pianificazione alla scala vasta*, Roma 2004, 120-131.

va, funzionalistica ed essenzialmente eterodiretta e gerarchica dell'organizzazione territoriale; e che, come tale, tende a negare autonomia e "soggettività" ai territori stessi. La conseguenza pratica di una concezione di questo tipo è la produzione di conflitti (tra interessi e valori antagonisti) che rischiano di portare all'*impasse* i pur necessari processi di trasformazione e di innovazione territoriale. È questo, probabilmente, uno degli scenari verso i quali si muovono, in particolare, certe tendenze delle attività commerciali, turistiche e finanziario-immobiliari in genere, ma anche parti importanti del settore delle grandi reti trasportistiche².

Se si condividono quantomeno le linee di fondo dell'analisi appena riassunta nei suoi tratti essenziali, corroborata peraltro da dati di comune esperienza, corre allora l'obbligo di individuare quali siano le risposte che sul piano giuridico e istituzionale si possono proporre per contrastare simili derive, foriere di un generale degrado. In altri termini, si pone la necessità di predisporre un disegno dei rapporti istituzionali adatto a costituire un sistema coerente, coeso e concertato tra centro e periferia, nell'ambito del quadro di riferimento tracciato dalla Costituzione, recentemente modificata proprio nella parte che attiene alle autonomie territoriali, cogliendone tutti gli spunti utili e innovativi.

Il sistema della rappresentanza istituzionale, si sa, è organizzato per cerchi concentrici che, muovendo dal livello più vicino ai cittadini, il comune, si allargano delineando progressivamente la provincia, (eventualmente) la città metropolitana, la regione e infine lo Stato, costituendo così la Repubblica, secondo quanto recita il testo dell'articolo 114 della Costituzione. Nonostante la nuova formulazione della disposizione di esordio del Titolo V ponga particolare enfasi sulle istituzioni delle autonomie, configurandone un ruolo di veri e propri elementi costitutivi dell'ordinamento, non pare tuttavia che dalla lettura della riforma costituzionale il legislatore abbia tratto tutte le conseguenze possibili al fine di modificare l'architettura secondo cui questo sistema si è costruito nel corso del tempo. Le criticità più evidenti si riscontrano infatti laddove, assumendo seriamente a guida il principio di sussidiarietà, si voglia considerare l'adeguatezza dell'ente quale criterio guida per l'individuazione dell'esercizio delle funzioni che gli competono. Da questo punto di vista pare ci sia ancora molta strada da compiere nella direzione di realizzare un sistema di governo locale che obbedisca a schemi meno rigidi di quello appena indicato.

Nel quadro fissato dalle norme costituzionali del novellato Titolo V dovranno essere in primo luogo le regioni a farsi carico di questo processo innovativo, in quanto attributarie delle competenze legislative in materia di ordinamento delle autonomie locali³, pena rimanere ancorati ad un modello in cui l'uniformità e l'omologazione

2 Sono ancora passi dello studio di S. Fabbro, *op. ult. cit.*

3 Le regioni ordinarie godono di una competenza legislativa concorrente, limitata dalla potestà statale di dettare i principi dell'ordinamento degli enti locali per ciò che attiene alla legislazione elettorale, agli organi di governo e alle funzioni fondamentali, mentre alle regioni speciali gli statuti assegnano una competenza primaria. In realtà esempi virtuosi ed anche notevolmente più avanzati in quanto a capacità di organizzare il sistema degli enti locali si ritrovano spesso tra le regioni ordinarie, come è per l'Emilia-Romagna, cui si farà cenno anche in seguito.

siano i tratti permanenti e caratterizzanti il governo locale, sacrificando così le ragioni dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione pubblica. Eleggendo a criteri guida i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, le regioni sono chiamate a esercitare le rispettive competenze al fine di realizzare un quadro coerente del governo locale, tale da realizzare un vero e proprio "sistema" coordinato di governo multilivello, pur (o proprio perciò) salvaguardando le peculiarità delle autonomie locali.

Per conseguire un obiettivo così ambizioso, ossia la costituzione di un vero e proprio "sistema regione-enti locali" è necessario porre mano ad una serie di interventi legislativi di notevole impegno. Ma ancor prima di assumere decisioni, da tradurre poi in atti normativi, è necessario compiere una seria e approfondita analisi relativamente a quelle che devono essere le logiche e le metodiche adatte a compiere i passi necessari per muoversi nella giusta direzione. In altre parole, se di *sistema* si vuole parlare, per ridare efficienza e coesione all'azione pubblica, allora ciò comporta compiere una disamina preliminare relativamente a quale debba essere la dimensione del governo locale cui il legislatore intende rivolgersi o su cui intende strategicamente fare leva. Si tratta cioè di individuare quale sia la dimensione territoriale locale più adatta per costruire questo sistema e, al contempo, di quali siano le istituzioni giuridiche coerenti con tale dimensione territoriale.

Una lunga esperienza mostra quanto sia inadeguato allo scopo l'attuale ordinamento degli enti locali, soprattutto se si persiste nel regolarne istituzioni e funzioni secondo logiche gerarchiche, tra l'altro rese ormai obsolete (nonché illegittime) dalla riforma costituzionale del 2001. In un contesto, non solo locale, che si muove verso sistemi di governo, appunto, multilivello, deve variare anche il quadro strutturale cui è necessario fare riferimento: per questo motivo, va subito dichiarato il presupposto che sostiene questa indagine. Enunciato in estrema sintesi (ma non mancheranno le occasioni di ritornare sul punto) la convinzione da cui si muove è che vadano introdotti nell'ordinamento degli enti locali forti dosi di "flessibilità" e che questa richieda un sistema di governo non più (o non solo) per enti, ma più in generale di area vasta: in cui cioè i governi locali non operino più in modo tendenzialmente isolato, facendo riferimento in prevalenza all'ente "sovraordinato", come accade ancor oggi in cui vige il sistema, appunto, "a cerchi concentrici", ma agiscano invece collegati tra loro, secondo logiche cooperative e consensuali, su un piano di parità.

Dovendo rispondere, dunque, al quesito di quali siano le istituzioni giuridiche più "adatte" alla dimensione dell'area vasta, è necessario muovere dall'analisi delle recenti modificazioni costituzionali, al fine primario di comprendere a quale soggetto spetti innanzitutto la competenza a disciplinare queste istituzioni, una volta ammesso (ma questo è appunto il presupposto da cui si muove) che l'area vasta sia la dimensione adeguata ad assicurare efficienza ed efficacia al governo locale, mantenendo il livello di governo più prossimo al cittadino. Chi deve disciplinare le forme secondo cui si organizza il governo di area vasta? Questa competenza spetta allo Stato o alle regioni? E inoltre, le regioni, distinte in ordinarie e speciali, hanno in materia le stesse potestà? Ed infine, a chi spetta il potere di conferire funzioni e competenze al diversi livelli del governo locale, attribuendo così effettivi poteri al governo locale?

Per rispondere a queste domande si devono affrontare dunque anche questioni di carattere generale, che toccano alcuni punti piuttosto controversi dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali, in conseguenza della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, approvata nel 2001 e degli atti normativi che ne sono derivati, svolgendo un discorso in cui oltretutto vanno distinte le problematiche che riguardano le regioni ordinarie da quelle speciali.

Gli spunti per una serie di approfondimenti in questo campo non mancano di certo: se infatti si tratta di individuare quali sono gli istituti giuridici aventi valore strategico per dare attuazione alla costituzione di un vero e proprio sistema regione-autonomie locali, in attuazione dei nuovi principi costituzionali, è necessario prendere in esame quantomeno i punti seguenti:

- a) un'analisi critica delle modifiche del Titolo V, Parte II, della Costituzione e la loro incidenza sull'ordinamento delle autonomie locali;
- b) una valutazione delle problematiche relative all'esercizio della competenza legislativa regionale, distinguendo tra le regioni ordinarie e quelle speciali, per considerare in particolare le questioni sostanziali dell'operazione di adeguamento ai principi costituzionali;
- c) un esame critico degli schemi di atti normativi statali di modifica all'attuale Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 267/2000) e degli interventi legislativi regionali più significativi in materia.

Nell'affrontare questi punti non si seguirà necessariamente l'ordine appena indicato, poiché sembra preferibile esporre innanzitutto le ragioni per cui si ritiene necessaria una profonda modificazione del modello di organizzazione dei rapporti regione-enti locali, nel senso di adottare una logica coerente con le dinamiche dell'area vasta. Questa parte, infatti, serve ad illustrare le strategie di politica legislativa che le regioni (in particolare quelle speciali) possono adottare all'indomani della riforma costituzionale e in vista di una prevedibile revisione dei rispettivi statuti di autonomia. Non va trascurata, infatti, la considerazione che proprio da questi atti, dotati della forza di derogare al dettato costituzionale, potranno venire indicazioni utili anche allo Stato stesso, costituendo nuovi modelli di regolazione dei rapporti tra centro e periferia che potrebbero influenzare virtuosamente anche il legislatore statale, nel momento in cui fissa la normazione di principio (le funzioni fondamentali degli enti locali), nell'esercizio della propria competenza legislativa, vincolante nei confronti delle regioni a statuto ordinario.

Un'ultima avvertenza, infine, relativamente agli esempi che via via verranno utilizzati in chiave esplicativa delle tesi sostenute. Questi si riferiranno in misura preponderante al Friuli Venezia Giulia, non solo perché, essendo una regione a statuto speciale, gode di un'autonomia maggiore rispetto alle regioni ordinarie e quindi di un margine di manovra più ampio, da utilizzare ai fini della sperimentazione e realizzazione di forme più avanzate di organizzazione del sistema regione-autonomie locali, ma soprattutto perché queste spinte innovative hanno effettivamente trovato attuazione nella legge regionale approvata di recente che, non a caso, reca appunto l'intitolazione

di “Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia”⁴.

Una volta esplicitate le premesse teoriche, si può quindi passare in un secondo momento a tracciare un quadro delle forme organizzative già conosciute o attualmente in fase di sperimentazione. In merito alle prime si pongono le note questioni legate al ruolo che si intende assegnare agli enti collocati al livello intermedio tra la regione ed i comuni: le province, innanzitutto, ma anche le altre forme organizzative sovramunicipali, di cui va chiarita la natura e la vocazione. Impostare la problematica dell'ente intermedio in modo coerente con la logica sistemica perseguita dalla legislazione regionale significa, infatti, favorire la soluzione di un contenzioso a volte sopito, più spesso acceso, tra gli enti territoriali di diverso livello. Per ciò che attiene alle seconde, ne vanno esaminati sia la disciplina dei procedimenti predisposti per la loro formazione, sia i meccanismi di funzionamento.

Le conclusioni sono infine dedicate a considerazioni comunque legate alla dimensione dell'area vasta e al suo rapporto con il sistema degli enti territoriali, ma che si riferiscono ai suoi aspetti funzionali, piuttosto che agli elementi strutturali, perché attengono alle questioni che si pongono in merito al trasferimento delle funzioni dagli apparati centrali (soprattutto regionali) agli enti locali. In mancanza di un'analisi critica dei processi decisionali in materia di allocazione delle funzioni, infatti, si corre il rischio di aver compiuto uno sforzo cui non conseguono i risultati attesi, in quanto alla costruzione di nuovi soggetti istituzionali non corrisponde l'esercizio delle correlative funzioni, disegnando perciò uno schema destinato a rimanere privo di contenuti.

L'analisi si articolerà perciò nei passaggi seguenti, muovendo da un inquadramento di carattere generale sull'assetto delle competenze legislative in materia di ordinamento degli enti locali, come si configurano all'indomani della riforma costituzionale approvata nel 2001 (a questi punti sono dedicati i Par. 2 e 3). Di seguito è necessario tracciare i modelli di riferimento secondo cui si può articolare il rapporto tra regione ed enti locali. Si tratta di mettere in evidenza i punti di forza di un disegno che si ispira ad una logica di sistema, mettendone al contempo in luce le differenze che lo contraddistinguono rispetto al modello tradizionale di amministrazione. Si assumeranno perciò, ad esempio, alcuni atti normativi recentemente approvati (o in corso di approvazione) da parte di alcune regioni speciali⁵, mettendo anche in luce alcune criticità che si profilano in generale, proprio in ordine alla materia dell'ordinamento degli enti locali, nei rapporti, non del tutto chiariti, tra lo Stato e le regioni, a partire da quelle speciali. A queste parti sono dedicati i Par. 4, 5 e 6.

4 Si tratta della legge regionale n. 1/2006, approvata il 15 dicembre 2005 e pubblicata sul BUR n. 2 dell'11 gennaio 2006.

5 Oltre alla legge e al disegno di legge, rispettivamente del Friuli Venezia Giulia e della Provincia di Trento, già ricordati alla nota n. 78, va ricordata anche la legge della Regione Sardegna che ha modificato il numero delle province, cercando così di renderne adeguata la dimensione all'attribuzione dei relativi compiti. La legge sarda che ha avviato questo processo riformatore è la n. 4 del 1997.

Seguirà quindi l'individuazione dei soggetti istituzionali astrattamente competenti a rivestire il ruolo di governo di area vasta, analizzandone criticamente il ruolo al fine di fornire una risposta plausibile che contribuisca a chiarire le differenze che devono intercorrere tra i compiti tipici dell'amministrazione di area vasta (coerente con la logica di sistema) e il ruolo degli enti intermedi. Nei Par. 7, 8 e in parte il Par. 9, si affronteranno questi punti; inoltre, per illustrare struttura e funzioni di un soggetto istituzionale espressamente previsto per assumere il ruolo di governo dell'area vasta, si farà riferimento ad un caso concreto, tratto dalla legge recentemente approvata dal Friuli Venezia Giulia (si veda ancora il Par. 9).

Una volta delineato il quadro istituzionale relativo alla forme di organizzazione sarà necessario affrontare le questioni relative all'esercizio delle funzioni e perciò, preliminarmente, la questione relativa all'esercizio della competenza legislativa in materia di ordinamento delle autonomie locali. Sarà perciò necessario procedere alla ricostruzione delle competenze regionali in materia di ordinamento delle autonomie locali con riferimento non solo alla riforma costituzionale, ma anche con gli atti normativi approvati al fine di darvi attuazione (si veda il Par. 10)⁶.

Al fine di completare il quadro dei rapporti tra regione ed enti locali, e soprattutto per delineare gli spazi che concretamente possono essere esercitati dalla prima, al fine di attuare un quadro istituzionale coerente e coeso è anche necessario accennare ai meccanismi con cui regolare i processi di conferimento delle funzioni amministrative. Se infatti la logica cui si ispira il nuovo modello dell'amministrazione è quello della sussidiarietà, ne discende che devono anche mutare i criteri con cui si assumono le decisioni con cui si attribuiscono e si ripartiscono le funzioni tra i diversi livelli di governo. La parte conclusiva, per completare il quadro delle problematiche, dovrà perciò occuparsi, quantomeno nelle sue linee essenziali e fondamentali, di alcuni aspetti relativi ai processi secondo cui i trasferimenti di funzioni e più in generale ogni decisione relativa all'esercizio di funzioni dovrà ispirarsi, al fine di dotare di contenuti effettivi e operativi il quadro istituzionale delineato con la costituzione del sistema regione-autonomie locali. A questi procedimenti di codecisione degli atti regionali che comportano scelte sull'allocazione dell'esercizio delle competenze sono dedicati i Par. 11, 12 e 13.

6 A questi fini si esaminerà anche lo schema del decreto legislativo approvato nel dicembre del 2005 da parte del Consiglio dei ministri, che modifica il d.lgs. 267/2000 (Teso unico sugli enti locali): "Individuazione delle funzioni fondamentali e adeguamento dell'ordinamento degli enti locali alle disposizioni della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, a norma dell'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131", per quanto sia assai dubbio che, a seguito del cambio di maggioranza successivo alle elezioni politiche dell'aprile 2006 e anche in conseguenza della scadenza del termine della delega (dicembre 2005), possa ancora costituire un testo di riferimento destinato a tradursi in un atto normativo. È comunque opportuno prenderlo in considerazione, quantomeno al fine di considerarne le linee ispiratrici e per valutare, un domani, in che misura venga assunto a modello per il testo che la nuova maggioranza vorrà approvare.

2. LE MODIFICHE DEL TITOLO V, PARTE II, DELLA COSTITUZIONE E GLI EFFETTI SULLA COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE IN MATERIA DI AUTONOMIE LOCALI

Le modifiche introdotte dalla l. cost. 3/2001 al Titolo V, Parte II, Cost. hanno ridisegnato i rapporti tra gli enti territoriali, introducendo una serie di principi che si riflettono anche sull'esercizio delle competenze legislative tanto delle regioni ordinarie, quanto di quelle speciali.

Le disposizioni di cui bisogna tenere conto per ciò che tocca la competenza legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali sono:

- a) art. 114 Cost., comma 1: “La Repubblica è composta dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dalla Stato”;
- b) art. 114 Cost., comma 2: “I Comuni, la Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”;
- c) art. 116 Cost., comma 1: “[Le regioni speciali] dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale”;
- d) art. 117 Cost. comma 2, lett. p): “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.

L'art. 118 Cost. non riguarda invece gli aspetti di carattere ordinamentale, ma piuttosto ciò che attiene all'individuazione dei criteri di allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di enti territoriali, laddove si invoca il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e si menzionano, con termini per la verità dal significato incerto, le funzioni “attribuite”, quelle “conferite” e quelle “proprie” di cui gli enti locali territoriali sono titolari.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha abrogato il precedente articolo 128, che qualificava le province ed i comuni quali enti autonomi “nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della repubblica, che ne determinano le funzioni”. È venuta meno così la competenza statale a disciplinare l'organizzazione e le funzioni degli enti locali, poiché questa si trova oggi ripartita tra lo Stato (per gli aspetti individuati dall'articolo 117, comma 2, lett. p) Cost.) e le regioni (ordinarie e speciali), oltretutto, per taluni aspetti, anche dagli statuti degli enti locali, nei termini e nei limiti fissati dalla legge.

Alla luce del nuovo dettato costituzionale alle regioni spetta dunque la potestà di disciplinare le funzioni degli enti locali nella stesse materie in cui godono della competenza legislativa. Questa prospettiva pone tuttavia alcune questioni di non facile soluzione, una di carattere generale e una più specifica.

In linea generale si può dire che l'assetto di poteri delineato dal testo costituzionale sembra corrispondere ad un'esigenza, largamente sentita dagli enti locali e dalle loro associazioni, di forte autonomia proprio rispetto alle regioni di cui fanno parte, ma

finisce così per introdurre elementi di rigidità su base nazionale, in evidente contraddizione con i postulati del principio di sussidiarietà ed i suoi corollari (pur espressamente menzionati dalla Costituzione stessa)⁷.

Di carattere più specifico e puntuale è invece il problema dell'individuazione dei limiti che la Costituzione pone all'esercizio della potestà legislativa delle regioni ordinarie: da un lato esse si trovano escluse dalla possibilità di incidere sulle funzioni fondamentali degli enti locali (disciplina che spetta, appunto alla competenza statale), ma d'altro canto anche nell'esercizio delle potestà concorrenti nelle altre materie, le cui funzioni siano eventualmente trasferite agli enti locali, le regioni sono tenute a rispettare i principi generali (della singola materia) fissati dalla legislazione statale.

Diversi invece i problemi che si profilano per le regioni speciali, sia per la specifica materia dell'ordinamento degli enti locali, sia per quanto attiene alle altre materie in cui godono della competenza esclusiva, non però per le materie di competenza concorrente, per cui valgono i medesimi limiti previsti per le regioni ordinarie.

Continuando a trarre spunto dalla disciplina che riguarda il Friuli Venezia Giulia, quale esempio per il versante delle regioni speciali, è necessario appellarsi alle disposizioni contenute nello Statuto e nelle relative norme di attuazione⁸:

- a) art. 4, comma 1, n. 1 bis) dello Statuto: "In armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: (...) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni";
- b) art. 2 del d.lgs. 9/1997: "La Regione, nel rispetto degli articoli 5 (...) della Costituzione, nonché dell'articolo 4 dello Statuto di autonomia, fissa i principi dell'ordinamento locale e ne determina le funzioni, per favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali.

Per completare il quadro di riferimento, pur nelle sue linee di massima, è infine necessario tenere a mente quanto dispone l'art. 10 della l. Cost. 3/2001 (modificativa del Titolo V, Parte II, Cost.) a proposito degli effetti della riforma costituzionale sulle competenze delle regioni ad autonomi speciale:

- a) art. 10: "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale (...) per le parti in cui prevedono forme di autonomi più ampie rispetto a quelle già attribuite".

7 Si veda in proposito S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale*, II ed., Bologna 2003, 147.

8 Approvato con la l. Cost. 1/1963 e successivamente modificato, per ciò che attiene alla competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali, dalla l. Cost. 2/1993 "Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige", cui è stata data attuazione con il d.lgs. 9/1997 "Norme di attuazione per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni".

Le disposizioni appena citate vanno ovviamente lette alla luce delle pronunce della Corte costituzionale, in particolare per quanto riguarda l'applicazione della cosiddetta "clausola di maggior favore", di cui all'articolo 10 della l. Cost. 3/2001, destinata a valere sin tanto che gli statuti speciali non verranno adeguati al nuovo testo costituzionale.

A questo riguardo il giudice costituzionale ha già avuto modo di affermare come la potestà esclusiva di cui godono le Regioni speciali non risulti intaccata dalla riforma del Titolo V, poiché "le disposizioni del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, non si applicano alle Regioni ad autonomia speciale, se non per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"⁹. Il presupposto di tale conclusione è, evidentemente, una maggiore ampiezza riconosciuta alla legislazione esclusiva delle autonomie speciali rispetto alla potestà spettante a quelle ordinarie, di natura sì residuale, ma limitata dalla competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p).

L'ambito della competenza primaria delle regioni ad autonomia differenziata va dunque esaminato alla sola luce dei limiti previsti dai rispettivi statuti speciali ed essenzialmente del limite dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Si è avanzata per la verità una tesi volta a leggere questa norma al fine di attribuirle una portata promozionale dell'autonomia tanto delle regioni (senza distinguere tra ordinarie e speciali) quanto degli enti locali, quasi si prevedesse un'applicazione delle norme della riforma costituzionale più favorevoli all'autonomia *nelle* regioni, anziché, come disposto letteralmente, *delle* regioni¹⁰. A tale riguardo si è però ribattuto che, per quanto possa effettivamente derivare un ampliamento dell'autonomia degli enti locali anche a seguito delle nuove norme costituzionali, è tuttavia altrettanto vero che da ciò potrebbe derivare un'espansione dei poteri statali (alla luce dell'articolo 117, comma 2, lett. p)), con la conseguente (illegittima) riduzione della competenza primaria della regione in questa materia¹¹.

Ma a questo riguardo si può opporre proprio quanto ancor più di recente ha affermato la Corte costituzionale, intervenendo con una nuova pronuncia sia sul tema dei rapporti tra autonomie speciali e riforma del Titolo V, sia sull'operatività della clausola di maggior favore, ed osservano in proposito come il riconoscimento di forme di autonomia più ampie deve avvenire "sulla base di una valutazione necessariamente

9 Così Corte cost. 48/2003 e, già in precedenza, 377, 408, 533 e 536, tutte del 2002.

10 La tesi è stata avanzata in particolare da A. Ruggeri, *Forma e sostanza dell' "adeguamento" degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni* 2003, 357.

11 Oltretutto va dimostrato che l'appartenenza allo Stato della potestà legislativa sulle funzioni fondamentali, anziché alle regioni, sia in grado di garantire maggiormente l'autonomia locale, come osserva S. Bartole, *L'estensione della clausola di maggior favore agli enti locali*, in *Norme di attuazione dello Statuto speciale regionale e nuovo ruolo degli enti locali*, Atti del Convegno di Villa Manin, Passariano 8 maggio 2006, 11, ricordando al contempo come l'autonomia sia un concetto relazionale e non assoluto. E questo è proprio ciò che sembra sottintendere la Corte costituzionale nella sentenza 175/2006.

complessiva e pertanto comprensiva sia dei nuovi poteri che dei relativi limiti, espressi o impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V¹².

In linea generale a questo punto il discorso potrebbe ulteriormente complicarsi, poiché andrebbero considerati gli effetti “indiretti” prodotti sugli statuti speciali dalle materia “trasversali” (quali ad esempio la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti”, si cui all’art. 117, comma 2, lett. m), in cui lo Stato gode della potestà legislativa esclusiva), ma per quanto riguarda direttamente la materia dell’ordinamento delle autonomie locali, se ne può prescindere, almeno al momento, salvo doverci ritornare sopra in occasione dell’analisi dei meccanismi istituzionali che presiedono all’assunzione delle decisioni sull’allocazione dell’esercizio delle funzioni ai diversi livelli di governo e come questi si rapportino all’esercizio delle competenze regionali.

Che il regime in atto abbia un carattere necessariamente transitorio, almeno per ciò che interessa le regioni speciali, risulta confermato anche dal tenore delle disposizioni della l. 131/2003¹³ che verrà esaminata al paragrafo seguente, ove si fa un continuo rinvio alla capacità derogatoria degli statuti speciali rispetto alle nuove norme del Titolo V Cost., sollecitandone, pare di capire, un tempestivo adeguamento¹⁴.

In attesa che ciò si verifichi (il Friuli Venezia Giulia, come si è detto, ha già approvato una proposta di disegno di legge costituzionale), è tuttavia possibile fare leva sulle norme di attuazione dello Statuto vigente, approvando i decreti legislativi secondo i procedimenti disciplinati a questi fini, deliberati cioè dal Governo sulla base dell’intesa raggiunta con la Regione in sede di “Commissione paritetica”.

3. L’ATTUAZIONE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DA PARTE DELLO STATO: NUOVE DISPOSIZIONI PER VECCHI SCHEMI CONCETTUALI

Anche a livello statale si sono compiuti passi importanti nel processo di riforma dell’ordinamento delle autonomie locali, sebbene sia le procedure messe in atto, sia gli esiti sortiti sul piano della produzione normativa non abbiano incontrato un consenso ampio e generalizzato, soprattutto sul versante delle regioni¹⁵.

12 Si tratta della sentenza n. 383/2005.

13 Recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, ossia alle disposizioni che hanno modificato il Titolo V, Parte II, della Costituzione.

14 Il rapporto tra quanto prevede la l. 131/2003 e le potestà delle regioni speciali è analizzato da G. Pitruzzella, *Regioni speciali e province autonome (Commento all’articolo 11)*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna 2003, 213.

15 Critiche non sono mancate nemmeno dal versante degli enti locali: in particolare l’ANCI ha osservato che lo schema di d.lgs. presenta più ombre che luci e che, pur essendo stato discusso un testo sul quale hanno lavorato a lungo anche tutte le rappresentanze delle autonomie locali, nei suoi ultimi passaggi è stato sostanzialmente stravolto, operando una forte riduzione qualitativa e quantitativa delle funzioni fondamentali loro originariamente attribuite. Cfr. il documento finale pubblicato su www.regioni.it.

Le questioni da esaminare al riguardo toccano in primo luogo i contenuti delle disposizioni statali e i vincoli che da queste possono derivare sul piano dell'esercizio delle competenze regionali, distinguendo tra le ordinarie e le speciali.

Gli atti normativi cui fare riferimento sono la legge 131/2003 (approvata in attuazione della riforma costituzionale), che reca sostanzialmente una pluralità di deleghe, e lo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei ministri nel dicembre del 2005: entrambi rappresentano l'espressione dell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento delle autonomie locali, di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), ossia il potere di disciplinare, per i comuni, le province e le città metropolitane, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali.

La legge 131/2003, a sua volta, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti all'individuazione delle funzioni fondamentali, definite come quelle "essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento"¹⁶. A tal fine il Governo dovrà rispettare una serie assai dettagliata di principi e criteri direttivi, elencati al comma 4, dalle lettere da a) a q)¹⁷. Sulla base delle disposizioni appena citate è stato quindi approvato lo schema di decreto legislativo destinato a sostituirsi al testo unico attualmente vigente¹⁸.

Un discorso radicalmente diverso vale per le regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Richiamando gli assunti fissati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale a proposito del rapporto tra fonti normative dello stato e leggi delle regioni speciali in materia di ordinamento delle autonomie locali e degli effetti della "clausola di maggior favore", prevista dall'art. 10 l. Cost. 3/2001, si può provare a tracciare, quantomeno a grandi linee, le direttrici che devono regolare gli ambiti entro cui si esercitano legittimamente le rispettive competenze.

Come si ricorderà, in tema di applicazione della clausola di maggior favore, la Corte ha affermato chiaramente che questa opera solo laddove le nuove disposizioni costituzionali aprono margini di autonomia più estesi rispetto a quelli già previsti dagli statuti speciali, i quali rimangono in ogni caso la fonte privilegiata da cui trarre la disciplina delle competenze regionali¹⁹. Ma se queste sono le premesse, allora significa che la fonte

16 Cfr. l'articolo 2, comma 1, l. 131/2003.

17 Quest'ultimo punto, la lettera q), è rilevante per le competenze delle regioni speciali e delle Province autonome di Trento e Bolzano in quanto ne impone (in maniera del tutto ovvia) il rispetto delle relative competenze previste dai rispettivi statuti. In realtà, come è stato osservato, le disposizioni in questione indicano sia principi e criteri direttivi al legislatore delegato, ma fissano, in una commistione in cui non sempre si distinguono con facilità, anche gli oggetti di numerose deleghe. Si vedano, in proposito, i rilievi critici di F. Pizzetti, *Le deleghe relative agli enti locali*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., spec. 57 s.

18 Il d.lgs. 267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

19 La Corte costituzionale ha inoltre fissato di recente anche i parametri e i criteri secondo cui va compiuta la valutazione sull'estensione dell'autonomia speciale, rispetto a quanto previsto dalla riforma costituzionale per le regioni ordinarie. Si vedano al riguardo i passi molto espliciti della sentenza

della competenza legislativa delle regioni speciali vada ricercata innanzitutto nei rispettivi statuti, come modificati dalla legge costituzionale 2/1993, che ha attribuito loro, al pari di quanto già previsto per la Sicilia, la competenza primaria in materia di ordinamento delle autonomie locali. Per quanto riguarda poi il Friuli Venezia Giulia, che costituisce l'oggetto privilegiato di questa analisi (ma lo stesso vale anche per le altre autonomie differenziate, per quanto di loro pertinenza), la specificazione puntuale di quanto previsto dallo Statuto si ricava dalle relative norme di attuazione e cioè, in materia di ordinamento degli enti locali, nel d.lgs. 9/1997, recante appunto le norme di attuazione della l. cost. 2/1993. Alla stregua delle disposizioni normative del decreto legislativo, la competenza regionale in materia di enti locali comprende il potere di disciplinare, in armonia con l'art. 5 Cost. (e 128 Cost., ora abrogato):

- a) i principi dell'ordinamento locale;
- b) le funzioni degli enti locali;
- c) i controlli;
- d) il procedimento elettorale;
- e) le circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province;
- f) l'ordinamento della finanza locale;
- g) lo *status* degli amministratori locali;
- h) l'ordinamento del personale degli enti locali²⁰.

Alla luce delle attribuzioni elencate, la competenza primaria della Regione risulta perciò estesa a tutti gli ambiti materiali che compongono complessivamente l'ordinamento degli enti locali, anche per quegli aspetti che l'art. 117, comma 2, lett. p), assegna alla competenza esclusiva dello Stato, ossia la legislazione elettorale e, per ciò che qui maggiormente interessa, la determinazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. È pur vero che, mentre l'articolo 117, comma 2, lett. p) della Costituzione menziona le "funzioni fondamentali", l'articolo 2 del d.lgs. 9/1997 si limita ad indicare le "funzioni" degli enti locali, ma da questa differenza lessicale non è lecito trarre la conclusione per cui la regione sia vincolata ad esercitare la sua potestà normativa dovendo sottostare a quanto lo Stato dispone in materia di funzioni "fondamentali" e limitare perciò l'esercizio della propria competenza alla di-

n. 175 del 2006: "Dalla formulazione del citato articolo 10 emerge con chiarezza che è insita, nel meccanismo di estensione dallo stesso prefigurato, una *valutazione necessariamente comparativa* tra i due sistemi (ordinario e speciale) di autonomia regionale" (corsivo aggiunto). A parere del giudice ciò implica inoltre che, oltre a quanto previsto dal Titolo V Cost. si debbano "prendere in esame anche i parametri costituzionali ricavabili dal relativo statuto, al fine di valutare se effettivamente le forme di autonomia riconosciute dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 siano più estese rispetto a quelle già risultanti dalle disposizioni statutarie ...". Dunque "perché possa svolgersi un giudizio di preferenza tra diversi sistemi di autonomia occorre che vengano considerati i «due termini» della comparazione, in quanto soltanto all'esito di una disamina complessiva dei sistemi posti a raffronto è possibile ritenere che l'uno garantisca una forma di autonomia eventualmente «più ampia» rispetto all'altro". Cfr. p.to 3 in diritto.

20 Le disposizioni del d.lgs. 9/1997, che contengono le previsioni si ritrovano agli articoli 2, 6, 7, 8, 9, 14 e 15.

sciplina delle “altre” funzioni. Su questo punto, ad ogni modo, si dovrà ritornare più diffusamente in seguito.

La definizione dell’oggetto dell’esercizio della competenza regionale, ovvero la delimitazione dell’estensione della materia “ordinamento degli enti locali” non è tuttavia l’unica questione da affrontare. Ad essa strettamente legata è infatti l’individuazione delle modalità con cui questa operazione può essere compiuta: si pone, per così dire in via pregiudiziale, la necessità di identificare la fonte normativa competente a tracciare nel dettaglio questi confini materiali. In altri termini: per poter stabilire *cosa* può essere oggetto della legislazione regionale in materia di ordinamento degli enti locali, è innanzitutto obbligatorio porsi il quesito di *come* questo oggetto debba essere individuato. Come è noto, questo compito spetta sì ad una fonte statale, frutto tuttavia della partecipazione della regione stessa alla definizione dei suoi contenuti, i quali vengono trasfusi successivamente dei decreti legislativi, per l’appunto, di attuazione dello Statuto²¹. Si tratta, come è noto, di una fonte atipica, cui non è assimilabile il decreto legislativo approvato ai sensi dell’art. 76 Cost., come nel caso dello schema di modifica del Testo unico sugli enti locali, proprio perché carente del passaggio procedurale posto a garanzia dell’autonomia regionale. Non a caso, a proposito delle regioni speciali, per quanto riguarda l’attuazione della riforma costituzionale del 2001, l’art. 11 della l. 131/2003 rinvia espressamente ai rispettivi statuti e all’attività delle Commissioni paritetiche ivi previste. D’altro canto questi organismi, come insegna la Corte costituzionale, non esauriscono la loro funzione nella sola elaborazione degli schemi dei decreti legislativi di attuazione dello Statuto speciale, ma possono fungere, appunto, anche da sede istituzionale di concertazione tra Stato e Regione, non essendo i decreti abilitati esclusivamente ad attuare lo Statuto, ma anche ad integrarne i contenuti²².

In conclusione, dunque, non sembra lecito imporre limiti alle regioni speciali in una materia in cui godono della competenza primaria, mediante atti che non rivestono nemmeno la veste formale atta a questo scopo.

Esaminando il contenuto dello schema del decreto legislativo approvato dal Consiglio dei ministri nel dicembre del 2005²³, è agevole infine rilevare quanto dettagliata sia la disciplina ivi prevista. Gli articoli relativi all’individuazione delle funzioni

21 La medesima considerazione vale anche per le altre regioni differenziate, per le quali i rispettivi statuti prevedono forme analoghe di approvazione dei decreti legislativi. Si vedano l’art. 56 Stat. Sardegna, l’art. 43 Stat. Sicilia, l’art. 107 Stat. Trentino-Alto Adige e l’art. 48 bis Stat. Valle d’Aosta.

22 In questo senso già la sentenza n. 212 del 1984. Va sottolineato inoltre un altro aspetto di non secondaria importanza: il disegno di legge costituzionale di riforma dello Statuto speciale approvato dal Consiglio regionale, nel recepire queste linee interpretative, frutto di una giurisprudenza costituzionale consolidata, ha specificamente stabilito che “la Commissione paritetica funge da sede stabile e continuativa di concertazione tra lo Stato e la Regione per ogni questione relativa all’adozione di atti statali che possono incidere sugli interessi del Friuli Venezia Giulia”. Cfr. l’articolo 76, comma 5, del ddl. cost. approvato il 1° febbraio 2005 ai sensi dell’art. 63, comma 2, dello Statuto del Friuli Venezia Giulia.

23 La cui sorte è ovviamente assai incerta all’indomani del cambio di maggioranza determinato dalle elezioni politiche dell’aprile 2006.

di comuni, province e città metropolitane specificano minuziosamente compiti e attribuzioni rispettivamente attribuiti a ciascun tipo di ente. Se queste norme vincolassero anche le regioni speciali, la loro potestà normativa ne verrebbe praticamente annullata. Altra questione è invece, stabilire se le disposizioni di principio fissate della normativa statale, sia quelle attualmente in vigore, in virtù del d.lgs. 267/2000, sia quelle eventualmente approvate in attuazione della delega prevista dalla l. 131/2003, possano fungere da limite all'esercizio della competenza legislativa primaria regionale. Anche a questo quesito bisogna però rispondere negativamente: l'articolo 117 reca norme relative al riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni (ordinarie e, se non derogate dagli statuti, anche speciali), ma non contiene norme sull'allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali. A questo riguardo sarebbe perciò del tutto improprio voler assimilare ciò che si deve intendere per funzioni "fondamentali" con l'espressione funzioni "proprie", di cui all'articolo 118 Cost., per trarne la conclusione che poiché agli enti locali spettano, alla stregua del dettato costituzionale funzioni "proprie", queste si identifichino con quelle "fondamentali", la cui disciplina appartiene esclusivamente allo Stato. Su questi punti, assai rilevanti al fine di individuare la competenza nella determinazione delle funzioni amministrative tra gli enti locali, si tornerà più diffusamente in seguito: subito dopo aver concluso con un'ultima notazione a proposito dei criteri di applicazione della clausola di cui all'articolo 10, l. cost. 3/2001, cui si è fatto cenno.

Va infatti ribadita anche a questo proposito la critica, già avanzata in precedenza, a quell'interpretazione della "clausola di maggior favore" per l'autonomia, che tende a forzarne il significato riferendola indistintamente al complesso degli enti territoriali sub-statali (ossia dalla regione al comune, comprendendo ogni livello di ente intermedio), anziché ricollegarla unicamente alla specialità regionale. Questa va invece specificamente ascritta solo alla regione speciale, come peraltro risulta dalla lettura della disposizione, volta a fungere da norma transitoria nell'intervallo di tempo che intercorre tra l'entrata in vigore della riforma del Titolo V Cost. e gli adeguamenti che ogni regione speciale riterrà di apportare ai rispettivi statuti, da approvarsi, in ogni caso, con il procedimento (aggravato anche nei tempi) previsto per le leggi costituzionali.

Ogni intervento di carattere "tutorio" dello Stato nei confronti dell'autonomia degli enti locali, a fronte dell'esercizio della potestà legislativa regionale, motivato sulla base dell'esigenza di garantirne la maggiore autonomia riconosciuta loro dal nuovo Titolo V della Costituzione, sarebbe perciò illegittimo, perché privo di ogni fondamento giuridico.

Nel momento di tracciare i limiti che si applicano alle regioni speciali alla luce del dettato della l. 131/2003, la Corte costituzionale ha chiaramente fatto salve le prerogative della specialità, allorché ha affermato quanto sia erroneo ritenere che l'art. 7 della legge n. 131 del 2003 trovi applicazione nei confronti delle regioni a statuto speciale. Decisivo è in proposito il rilievo che l'art. 11 della medesima legge, rubricato "attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3": dopo aver stabilito che "per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative

norme di attuazione, nonché dall'articolo 10", affida alle commissioni paritetiche previste dagli statuti delle regioni ad autonomia differenziata, in relazione alle ulteriori competenze loro spettanti in forza del riformato Titolo V, la proposta di adozione delle norme di attuazione "per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative". La lettura della disposizione risulta perciò agevole: per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità. Per le ulteriori, più ampie competenze che le regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica ⁽²⁴⁾.

4. GLI SNODI ISTITUZIONALI DEL "SISTEMA REGIONE-AUTONOMIE LOCALI": IL COORDINAMENTO ORIZZONTALE E VERTICALE

Una volta tracciato il quadro di riferimento dei rapporti tra Stato e regioni in merito alle competenze a dettare la disciplina in tema di ordinamento degli enti locali, è dunque giunto il momento di procedere alla disamina dei meccanismi con cui si costruisce il sistema Regione-enti locali e, in particolare, sul ruolo che in esso è chiamata a svolgere l'area vasta. Per non rischiare astratte concettualizzazioni torna utile porre al centro dell'indagine un caso concreto, che per molti versi rappresenta uno tra gli esempi più avanzati nell'ambito della legislazione regionale approvata di recente e perciò dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Si allude con ciò alla legge regionale del Friuli Venezia Giulia 1/2006, cui si è già accennato in precedenza, ma a cui dovrà essere dedicata ora una maggiore attenzione, poiché il testo normativo che disciplina delle istituzioni degli enti territoriali è esattamente il frutto della logica sistemica posta a suo fondamento²⁵.

Per assicurare la funzionalità di rapporti tra regione ed enti locali, la legge regionale reca, oltre che le norme sui principi in tema di enti locali (comune, provincia, città metropolitana e comunità montana) e sulla distribuzione delle risorse finanziarie, anche la disciplina di due elementi strutturali che rappresentano i meccanismi giuridici "di snodo", mediante i quali articolare le relazioni tra i diversi soggetti istituzionali. Il primo è costituito dalle norme che disciplinano i rapporti tra gli enti territoriali, attuando il *coordinamento orizzontale* attraverso la valorizzazione delle forme di collaborazione tra questi; il secondo, volto a realizzare forme di *coordinamento verticale*

24 Sono ampi stralci della motivazione in diritto della sentenza 236/2004.

25 Si tratta della LR Friuli Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, "Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali del Friuli Venezia Giulia", già citata alla nota n. 4.

tra “centro” regionale e “periferia” locale, si incentra soprattutto sulla disciplina del Consiglio delle Autonomie locali. Senza questi due meccanismi anche l’architettura istituzionale più ingegnosa rischierebbe in ogni caso di non funzionare, poiché verrebbero a mancare sia la flessibilità nell’organizzazione (in relazione alle specificità dei territori), sia la condivisione dei procedimenti con cui vengono assunte le decisioni che incidono sull’esercizio delle rispettive funzioni. Il discorso che segue si svilupperà perciò lungo queste due direttrici, nel tentativo di illustrare le dinamiche secondo cui i concetti di coordinamento orizzontale e coordinamento verticale possono integrarsi, al fine di migliorare l’efficienza e l’efficacia del “Sistema regione-enti locali”, quali sono le criticità da affrontare e alcuni nodi da sciogliere.

Il coordinamento orizzontale tra enti rimanda inevitabilmente e per l’appunto al concetto di “area vasta”: ciò obbliga ad analizzare le soluzioni che di volta in volta si sono elaborate per tentare di attribuire concretezza a questa nozione, utilizzata troppo spesso in modo astratto e ideologico.

5. IL COORDINAMENTO ORIZZONTALE DI “AREA VASTA”: DEFINIZIONI E USO DELLA NOZIONE

La nozione di area vasta è stata spesso utilizzata nei contesti più diversi, assumendo così significati fortemente eterogenei. Ciò dipende in parte dal potere evocativo esercitato da questa espressione, ma anche dal fatto che del suo uso si sono appropriati studiosi di discipline diverse, che spesso faticano a comunicare tra loro, come gli urbanisti, i giuristi, i sociologi, e così via²⁶. Ed allora, anziché correre il rischio di riproporre l’ennesima semplificazione, per quanto sia necessario adottare una definizione che valga a qualificare ciò che si deve convenzionalmente intendere per “area vasta”, conviene muovere da un diverso presupposto, che si appoggi sui criteri metodologici con cui elaborare questa nozione, piuttosto che analizzarne gli elementi strutturali. Ciò al fine di renderne più evidenti i tratti caratteristici e distintivi, rispetto al novero delle circoscrizioni territoriali che si identificano con le rispettive categorie di enti: l’“area vasta” è (deve essere) infatti un’entità territoriale che non coincide necessariamente col novero degli enti locali territoriali già noti, ma che anzi tende a distinguersi da essi proprio perché estranea a questa tipologia di enti.

In tale accezione, l’area vasta non corrisponde a circoscrizioni amministrative già esistenti e definite in via legislativa, ma è viceversa il risultato dell’individuazione dei territori interessati alla realizzazione di un progetto, o di un complesso di progetti condivisi. La logica con cui si definisce la dimensione territoriale dell’area vasta è per-

26 La letteratura sull’argomento è risalente e assai estesa, ma gli studi sono in gran parte appannaggio degli urbanisti, mentre i giuristi, quando si sono occupati del tema, lo hanno fatto soprattutto nell’ambito dello studio sugli enti intermedi e specialmente sull’area (o sulla città) metropolitana, ovvero di quelli dedicati alla disciplina normativa della pianificazione urbanistica sovracomunale.

ciò antitetica a quella invalsa per individuare le competenze proprie degli enti locali. Secondo l'approccio tradizionale, come è noto, si è sempre cercato di individuare quali fossero le competenze più "appropriate" al tipo di ente di volta in volta preso in esame, si trattasse del comune o della provincia, ritagliando di conseguenza specifici "segmenti" di competenze per attribuirli alla "categoria" di appartenenza dell'ente locale²⁷. Ed in tal senso si ritrovano perciò disposizioni normative che elencano le competenze rispettivamente del comune, in quanto "tipo" astratto di ente, e della provincia, altrettanto astrattamente considerata. Si è sempre proceduto, cioè, dalla categoria di ente, senza nemmeno considerare in concreto la dimensione di ogni circoscrizione, all'individuazione delle competenze da attribuire.

Per definire l'ampiezza dell'area vasta questo criterio non può funzionare, proprio perché la delimitazione dei confini rappresenta il risultato e non la premessa dell'operazione di attribuzione dei compiti da assolvere. Per individuare la dimensione dell'"area vasta" è infatti necessario operare secondo una logica esattamente opposta a quella tradizionale: muovere dall'elaborazione di un progetto condiviso, per procedere all'individuazione dei soggetti che ne sono interessati e perciò all'identificazione della relativa circoscrizione territoriale. Va da sé che il nucleo costitutivo della base territoriale dell'area vasta non possa che essere il comune: più comuni, anche di dimensioni ridotte, che, ponendo in essere politiche progettuali condivise, si organizzano e si aggregano tra loro al fine di realizzare alcuni obiettivi concreti. È l'entità del progetto messo in campo che definisce perciò la circoscrizione dell'area vasta e non l'ampiezza di una circoscrizione già predefinita o, peggio, la categoria di appartenenza dell'ente locale a determinarne i compiti.

Se si accetta questo assunto, allora ne derivano alcune conseguenze di carattere operativo di cui bisogna tenere conto. Ma ancora prima di prenderle in esame, è tuttavia necessario indicare quali sono i presupposti teorici su cui questo modello ricostruttivo si fonda.

6. I PRESUPPOSTI: DUE MODELLI DI AMMINISTRAZIONE A CONFRONTO

In uno studio condotto alcuni anni or sono si erano già poste le premesse ed individuate le basi teoriche da cui procedere per formulare le linee di una proposta di riforma dell'amministrazione locale, che fosse in grado di rendere concreta la possibilità di conseguire risultati apprezzabili, in sintonia con i dettati del principio di sussidiarietà e i suoi corollari²⁸. In questo senso si erano prese le mosse dalla contrapposizione

27 È quanto si è fatto ad esempio in Sardegna, istituendo le cosiddette "piccole province", con la convinzione che alle nuove circoscrizioni corrispondesse una migliore allocazione dell'esercizio delle funzioni. Sulle caratteristiche di questo disegno riformatore ed i suoi limiti, si ritornerà più diffusamente in seguito.

28 Si veda, volendo, lo studio sulle linee attuative della competenza primaria, attribuita alla Regione Friuli Venezia Giulia in materia di ordinamento delle autonomie locali dalla legge costituzionale n. 2

di due modelli antitetici di amministrazione, al fine di rendere meglio evidenti i presupposti su cui fondare le linee dei progetti di riforma.

Il primo modello è quello tradizionale. Esso muove dai principi di *globalità* e di *esclusività* delle funzioni amministrative, oltre che da quello di *necessità* dell'ente locale e della sua organizzazione su base gerarchica. Tutto il territorio regionale è diviso per enti locali di diverso livello, per cui ogni punto del territorio deve appartenere a tanti enti quanti sono i livelli previsti: tra questi enti tutte le funzioni vanno ripartite senza residui, stabilendo tendenzialmente per ognuno di essi una competenza esclusiva per gruppi omogenei di funzioni; i necessari raccordi tra gli enti sono fondati sulla gerarchia, per cui il maggiore prevale sul minore sia in fase di programmazione che in quella di verifica, controllo e, nel caso, di sostituzione.

Questo modello regge coerentemente sino al punto in cui non entri in discussione l'adeguatezza dimensionale degli enti, che è un presupposto dell'eguaglianza che, in principio, deve esistere tra le funzioni di tutti gli enti dello stesso livello. L'inadeguatezza, si badi, può essere di tipo organizzativo, di tipo politico o di tipo funzionale. Nei primi due casi, la risposta coerente con il modello è l'avocazione al centro, cioè la devoluzione della competenza all'ente maggiore. L'inadeguatezza di tipo funzionale, puntando l'attenzione sui risultati dell'azione amministrativa, mette invece in crisi il modello. Ecco profilarsi figure organizzative (la comunità montana, il comprensorio, la città metropolitana) che hanno difficoltà ad inserirsi nel sistema degli enti, perché si sovrappongono a quelli esistenti. Corrispondono anch'essi alla logica della devoluzione verso il centro e perciò tendono a sostituirsi ai comuni; tuttavia, inserendosi tra comune (inadeguato per difetto di dimensione) e provincia (inadeguata per eccesso), sottraggono competenze anche a quest'ultima, se addirittura non tendano ad assorbirne le funzioni.

Il secondo modello muove dalla concezione dell'amministrazione regionale e quella locale come un sistema unitario e coerente, in cui siano chiaramente differenziati i ruoli dei soggetti amministrativi e accuratamente eliminate le sovrapposizioni e le interferenze, ma secondo una logica del tutto diversa da quella cui si ispira il modello tradizionale, di cui si sono appena illustrate le linee di fondo.

I presupposti su cui si basa il secondo modello (innovativo) si ritrovano nei principi di *parzialità* (in opposizione alla globalità), *coordinamento* (in opposizione alla esclusività), *eventualità* e *parità*. Le figure organizzative sorgono (solo) là dove esistono i problemi da risolvere; non pretendono di assorbire tutte le funzioni amministrative che corrispondono alla scala territoriale, ma soltanto quelle che servono a risolvere i problemi individuati; tendono a stabilire rapporti di collaborazione paritaria, non di superiorità gerarchica, con gli altri enti. Questo modello organizzativo regge soltanto laddove l'amministrazione si muova in un'ottica non di mera legalità, ma di obiettivi: è perciò tendenzialmente estraneo alla tradizione dell'amministrazione italiana, che

del 1993, redatto per conto dalla stessa Regione da parte di R. Bin, L. Coen, P. Giangaspero, *Studio e predisposizione di un progetto di legge di attuazione della l.cost. 2/1993, attributiva della competenza primaria in tema di autonomie locali*, 1996, n.p.

al problema dell'azione per obiettivi ha generalmente risposto con l'istituzione di enti pubblici strumentali.

L'impostazione accolta muove perciò da due premesse: che le funzioni da trasferire ai diversi enti debbano essere individuate con la massima distinzione per tipologia di funzione (anziché per materia); che non tutte le funzioni debbano essere allocate per legge, ossia attribuite ad un tipo di ente locale, "entificandole" una volta per tutte, ma che a questi fini possano essere impiegati anche atti di programmazione.

Come si vede, restano non assegnate tutte quelle funzioni che attengono alla programmazione-pianificazione di scala non regionale, alla localizzazione di impianti e servizi e al coordinamento degli interventi. Questa è materia di progettazione, spetta cioè ad atti regionali di programmazione individuare le dimensioni quantitative ottimali o gli ambiti territoriali specifici in cui le attività decisionali relative devono essere effettuate, inducendo i comuni interessati ad avviare le necessarie formule di collaborazione. In altre parole, si tratta dell'impiego sistematico e istituzionalizzato della logica della "costruzione" dell'area vasta, di cui si è detto. Anticipando in parte ciò che sarà esaminato a proposito delle associazioni intercomunali, si deve porre in risalto quanto siano distanti i due modelli organizzativi di riferimento: quello che porta all'istituzione dell'ente intermedio (comunità montana, comprensorio, città metropolitana), rispetto a quello che viceversa favorisce la costituzione di associazioni tra comuni²⁹. Queste ultime, a differenza degli enti intermedi appena indicati, non costituiscono un nuovo livello di ente locale che si aggiunge a quelli già esistenti, e che si frappongono attualmente tra comune e regione, pur costituiti a base associativa (le comunità montane) ovvero risultanti dalla "fusione virtuale" degli enti preesistenti (le città metropolitane), o, ancora, sostitutivi della provincia (i comprensori), ma sono invece le sedi istituzionali ove i comuni contermini esercitano il coordinamento politico e attuativo dei progetti condivisi.

L'area vasta è infatti una tipica dimensione progettuale: essa segue lo sviluppo spontaneo dell'organizzazione territoriale, cercando di aumentarne il grado di razionalità e di efficienza. Nessuna città e nessuna realtà economica si è sviluppata in Italia seguendo le circoscrizioni di competenza degli enti locali: non avrebbe senso perciò cercare di registrare di continuo queste circoscrizioni per adeguarle allo sviluppo. L'opzione alternativa alla "entificazione" dell'area vasta – cioè alla istituzione di soggetti pubblici come il comprensorio, il circondario provinciale o la "piccola provincia" – è di concepirla come una dimensione dell'esercizio di poteri decisionali, non dell'esercizio di funzioni amministrative. La considerazione di un sistema insediativo (ma le stesse osservazioni si possono ripetere per tutte le altre "unità progettuali" che si decida di prendere in considerazione) comporta essenzialmente il coordinamento dei programmi degli enti che vi sono compresi, per tutto ciò che riguarda la localizzazio-

29 Esemplare, a questo riguardo, la legislazione dell'Emilia-Romagna, per molti versi anticipatrice nel predisporre questi strumenti nell'ottica di favorire la progressiva costituzione di unioni di comuni. Si veda la recente LR 6/2004 "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università", volta ad adeguare l'ordinamento degli enti locali alle nuove disposizioni del Titolo V della Costituzione.

ne e il dimensionamento dei servizi, degli impianti e delle infrastrutture³⁰; non tocca invece il problema delle ordinarie attività amministrative. Ciò significa, per esempio, che i comuni che ricadono nel sistema non potranno decidere da soli dove sviluppare l'edilizia abitativa e dove costruire l'impianto sportivo, o di che grandezza realizzarlo; ma resteranno nella competenza dei comuni (salvo siano talmente "polverizzati" da non riuscire a farlo) tutte le funzioni relative al rilascio delle concessioni, l'indizione delle gare d'appalto, la gestione delle risorse ecc., salva in ogni caso e impregiudicata la facoltà di questi di promuovere la realizzazione di economie di scala, mettendo in comune risorse e organizzazione, mediante l'attivazione di convenzioni ed uffici comuni, strumenti già noti e ampiamente collaudati.

7. UNA PRIMA CONSEGUENZA OPERATIVA: RIPENSARE IL RUOLO DELL'ENTE INTERMEDIO

Se è dunque dal comune o, per meglio dire, dall'insieme dei comuni associati o convenzionati che si costituisce l'area vasta, ciò comporta alcune conseguenze di natura sistemica per il mondo degli enti locali.

Riassumendo in una formula i passaggi che portano alla costituzione del governo di area vasta e all'identificazione dei tratti che la caratterizzano, si può dunque affermare che, prendendo avvio da un progetto condiviso, comune ad un territorio, si giunge alla fondazione di un soggetto politico-istituzionale, ma non alla creazione di un nuovo ente locale.

A questo proposito vengono in esame alcune ambiguità mai risolte del tutto, che hanno sempre accompagnato il dibattito sulle funzioni di quelle altre forme organizzative dell'amministrazione locale che si identificano invece in veri e propri enti, primo tra tutti e non a caso, la provincia, allorché si è ciclicamente discusso riguardo alla sua natura³¹. Ci si è chiesti più volte, infatti, se la sua vocazione fosse quella propria dell'ente intermedio, ovvero piuttosto quella dell'ente di area vasta. Questione peraltro non correttamente impostata, alla luce delle premesse teoriche illustrate in precedenza, e che la legge regionale deve superare mediante una scelta che miri appunto a non entificare l'area vasta.

La questione del destino della provincia rimane tuttavia aperta e merita perciò di

30 Come è peraltro previsto dalla LR 1/2006 del Friuli Venezia Giulia, più volte citata ad esempio, a proposito della disciplina dei Piani di Valorizzazione Territoriale, i quali sono il risultato del coordinamento tra l'attività progettuale della Regione e degli ASTER (Ambiti per lo Sviluppo Territoriale), forme associative tra comuni, che raggiungono una determinata "massa critica", su cui si ritornerà più diffusamente in seguito.

31 Nell'ambito di una letteratura assai vasta, si possono vedere i recenti contributi di L. De Lucia, *Le funzioni di province e comuni nella Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubblico* 2005, 23 e E. Gustapane, *La provincia nel periodo liberale*, *ivi*, 2005, 249, quest'ultimo con un'interessante ricostruzione delle origini storiche dell'ente.

essere affrontata, se non altro per cercare di fornire una chiave di lettura delle criticità che presenta, nel tentativo di ridare coerenza ad un sistema che rischierebbe altrimenti di rimanere fuori equilibrio. Attribuzioni, funzioni e compiti della provincia vanno perciò considerati assieme a quelli esercitati (o che potrebbero essere appannaggio) di altri enti di cui la provincia subisce (o rischia di subire) la concorrenza, quali le comunità montane e (eventualmente) le città metropolitane.

a) *La Provincia*

Nel quadro delle istituzioni amministrative la provincia rappresenta tutt'ora un nodo irrisolto. Non è "antica" alla pari dei comuni e si è caratterizzata a lungo soprattutto quale dimensione circoscrizionale del decentramento dell'amministrazione statale, piuttosto che come espressione dell'autonomia locale; preesiste alla regione, ma ne soffre l'istituzionalizzazione³². Nel corso della sua vita pare abbia posto più problemi di quanti in realtà sia riuscita a risolvere, tanto è vero che a periodi di maggior favore se ne sono alternati altri in cui se ne è proposta addirittura l'abolizione. Più in generale sembra che le questioni relative alla definizione del suo ruolo si siano poste nei termini di doverne individuare (per forza) le competenze, al fine di garantirne una funzione, anziché di procedere dal censimento delle necessità di intervento e dall'individuazione degli interessi cui è funzionalmente più adatta a fornire risposta e tutela. A riprova di queste affermazioni, è sufficiente effettuare una rapida ricognizione della legislazione di settore per rendersi conto di quanto le competenze della provincia siano state spesso definite in via residuale: ossia, solo dopo aver stabilito (quantomeno sulla carta) ciò che spetta alla regione e ciò che è di pertinenza dei comuni³³. Soluzione frustrante innanzitutto per l'ente intermedio, costretto ad una continua e defatigante difesa e rivendicazione delle proprie prerogative.

Se possibile, la situazione è spesso ulteriormente complicata dalla circostanza che le province hanno dimensioni e composizione territoriale assai differenziate pur nell'ambito della stessa regione: solo in pochi casi costituiscono una tipologia di ente territoriale tendenzialmente "omogeneo" al suo interno, contraddistinto da una precisa vocazione territoriale, alla stregua di quanto accade ad esempio nel Veneto, in cui le province hanno una marcata caratterizzazione che le rende piuttosto coerenti al loro interno, oppure nell'Emilia-Romagna, dove le province hanno dimensioni e

32 Oltre al saggio di E. Gustapane, *cit.* alla nota precedente, si veda, per una panoramica complessiva dell'evoluzione storica della provincia, nel contesto delle vicende degli enti locali, L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna 2004, spec. 11 s. e, in particolare, il testo di riferimento del medesimo autore., *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna 1990.

33 Ad un primo esame questa impressione sembra ricavarsi anche dalla lettura dello schema di d.lgs. recante il nuovo testo unico in materia, approvato dal Consiglio dei ministri nel dicembre 2005, cui si è già fatto cenno. Ma d'altro canto, come viene chiaramente sottolineato da L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali, cit.*, 17, questo carattere "residuale" (ma non generale) dell'individuazione delle funzioni provinciali è quasi un tratto che si rinviene come una costante nel corso della stessa vicenda storica delle province.

composizione abbastanza simile tra di loro (per quanto le asimmetrie non manchino affatto). Rispetto a questa marcata differenziazione, l'uniformità della disciplina delle competenze è sicuramente un elemento che contribuisce ad accrescerne la sofferenza, mentre questo dato di base potrebbe invece essere sfruttato come un'opportunità, per rendere la loro azione maggiormente adeguata al contesto territoriale di riferimento, diversificandone il regime delle competenze.

Emblematico al riguardo il caso del Friuli Venezia Giulia ove, con il dibattito sulla riforma dell'ordinamento delle autonomie e con il contemporaneo avvio della riscrittura dello Statuto regionale³⁴, si sono evidenziate due posizioni estreme, per quanto ambedue lontane dall'affrontare i problemi dell'area vasta. Da una parte le province hanno avanzato forti pretese di una sorta di "rilegittimazione", finalizzata a conseguire il loro rafforzamento attraverso la rivendicazione di una serie di competenze che la regione avrebbe dovuto dismettere, aspirando così, in una certa misura, ad un ruolo sostitutivo della regione stessa. Progetto non privo di spunti interessanti, ma che se perseguito al di fuori di un riesame complessivo del sistema delle autonomie locali, condotto alla luce dei precetti derivanti dall'applicazione del principio di sussidiarietà, rischia di vedere attribuite alle province quelle competenze che la regione avrebbe comunque dimesso, ma non per doverosa sussidiarietà, ma solo perché già di per sé obsolete, in quanto non più esercitabili, quantomeno in certe forme, da alcun soggetto istituzionale.

Nell'altro campo c'è stato invece chi, soprattutto tra i comuni di grandi e medie dimensioni, riteneva si potesse cogliere l'occasione per abolire le province e per ricondurre il governo dell'autonomia alla sua sede storica: il comune; sostenendo così una tesi speculare a quella che proponeva, in direzione esattamente opposta, il potenziamento del ruolo della provincia in una prospettiva di separazione dei territori, ricalcata sul modello rappresentato dal Trentino-Alto Adige³⁵. Secondo le tesi che privilegiano l'autonomia comunale, l'ente intermedio sarebbe sostituito, secondo una logica legata alla variabilità delle funzioni di volta in volta esercitate o dei progetti da realizzare, da forme di aggregazione dei comuni "a geometria variabile". Ad esempio, per gli interventi in materia di urbanistica si è ipotizzato di passare attraverso la stipulazione di "accordi di pianificazione"³⁶; ma allo stesso modo si potrebbe procedere anche per la gestione in comune di alcuni servizi, attingendo alle forme predisposte per gli ambiti socio-assistenziali, cercando di tradurre in esperienze pratiche i progetti (per ora solo sulla carta) degli ATO: ambiti territoriali ottimali, di cui esiste già una

34 Conclusa, come si è già detto, almeno nella fase propositiva regionale, al termine di un lungo percorso, passato attraverso l'istituzione di una Convenzione in cui si sono espresse tutte le componenti istituzionali della Regione, il 1 febbraio 2005, con l'approvazione della proposta di legge costituzionale recante il testo del nuovo Statuto di autonomia, attualmente in attesa dell'approvazione parlamentare.

35 Ma tali rivendicazioni, per lo più del tutto strumentali, non sono affatto sopite, atteggiandosi anzi assai spesso ad istanze separatistiche piuttosto velleitarie ed anacronistiche.

36 Su questo punto, ricco di stimoli, si rinvia a S. Fabbro, C. Mungiguerra (a cura di), *Tra reti e luoghi: strategie per condividere spazi nel territorio della post-modernità*, Monfalcone 2003.

certa esperienza in diverse regioni, oppure ancora dando vita a forme di associazione ed unione di comuni.

La geografia del territorio verrebbe così ridisegnata in modo variabile, in conseguenza dei compiti e delle funzioni che gli enti locali deciderebbero autonomamente di assumere, coordinandoli direttamente con la regione.

All'attuazione di questo disegno, volto al limite ad abolire la provincia, si frappongono ostacoli di carattere giuridico forse non insuperabili, sebbene una reazione statale ad un intervento del genere eventualmente operato da parte delle regioni speciali, si debba sicuramente mettere in conto già in partenza. Ma sono piuttosto le difficoltà di natura politica, facilmente intuibili, ad impedire di fatto la realizzazione di un progetto del genere.

Dalla lettura del primo comma dell'articolo 114 Cost. non si ricavano infatti indicazioni univoche su cui fondare un'argomentazione a favore dell'indefettibilità delle province nel panorama degli enti territoriali, quantomeno per ciò che riguarda le regioni a statuto speciale: l'aggancio al termine "è costituita", riferito alla Repubblica, è infatti troppo debole per sostenere un enunciato del genere³⁷. L'argomento prova troppo: se ne dovrebbe trarre la conseguenza che anche la città metropolitana, una volta costituita non sia più "eliminabile", o che la sua costituzione sia addirittura obbligatoria, qualora ne ricorrano i presupposti di legge. Ma, come si sa, così non è; né si possono spingere le esigenze di uniformità di disciplina in tutto il territorio nazionale, per costringere tutte le regioni a prevedere l'esistenza delle province al loro interno: è anzi proprio l'esame delle esperienze delle regioni speciali a fornire indicazioni di segno contrario. La Valle d'Aosta, come è noto, non ha province: molto probabilmente a motivo della sua scarsa estensione territoriale, benché altre regioni pur di dimensioni limitate conoscano una suddivisione in province (così il Molise e la Basilicata). Il Trentino-Alto Adige rappresenta un caso del tutto a sé: le due province autonome assorbono gran parte delle competenze e delle funzioni altrove demandate alla regione; la Sicilia in passato ha abolito le province, salvo resuscitarle in seguito con semplice legge regionale, ma per considerazioni di ordine politico, non certo per vincoli di carattere giuridico. Ogni regione speciale fa dunque storia a sé, e di "uniformità" non è nemmeno il caso di parlare.

La conclusione che si trae è dunque nel senso di indurre a ritenere non essenziale l'istituzione o la conservazione della provincia, almeno sul piano della legalità giuridica, sebbene le recenti impugnazioni governative delle leggi regionali³⁸ puntino a marcare la distinzione tra enti locali "necessari" (tra cui la provincia) ed "eventuali" (quali la città metropolitana – nonostante il dato testuale dell'art. 114 Cost. – e le comunità montane)³⁹. In questo senso, in effetti, la lettura dell'art. 114 Cost., così come

37 Questa tesi (si badi: assolutamente minoritaria) è esposta da chi scrive in L. Coen *Le istituzioni di governo dell'area vasta: problemi attuali e prospettive di riforma*, in S. Fabbro, E. Dalla Betta (a cura di), *L'anello debole*, cit., 22 s.

38 Tra le quali va menzionata anche la LR 1/2006 del Friuli Venezia Giulia: si veda il ricorso n. 47/2006, depositato presso la Corte costituzionale il 16 marzo 2006.

39 Adottando a questi fini una distinzione già utilizzata, ma in contesti diversi, dalla stessa giurisprudenza costituzionale, come nella recente sentenza n. 244 del 2005.

modificato nel 2001, avanzata dalla Corte costituzionale non sembra dare spazio a dubbi al riguardo, nel momento in cui, affrontando una questione posta a seguito dell'abolizione delle comunità montane, le include nel novero degli "altri enti locali", a norma degli artt. 118, primo e terzo comma, e 130, primo comma, Cost. Secondo le parole del giudice, dunque, queste ultime "contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti costituzionalmente (...) necessari, quali sono – secondo gli artt. 114 e 128 della Costituzione (...) – soltanto le province e i comuni"⁴⁰. Mentre le prime, alla pari delle città metropolitane (pur menzionate dall'art. 114 Cost.) possono perciò essere soppresse con legge regionale, comuni e province non potrebbero in alcun caso venire meno.

Non sono state tuttavia solo considerazioni di questo tipo a sconsigliare ogni tentativo di "eliminare" la provincia, magari sostituendola, come è accaduto in epoche ormai risalenti, con i comprensori (pur non previsti dalla Costituzione), quanto piuttosto la delusione provocata dalla pochezza dei risultati conseguiti rispetto alle aspettative suscitate. Nel caso dell'istituzione dei comprensori, infatti, nonostante le finalità e gli obiettivi fossero apparsi degni di interesse, hanno giocato un ruolo decisivo nel determinarne il fallimento le pressioni esercitate dalla classe politica provinciale, protesa a riconquistare uno spazio altrimenti perduto e, soprattutto, il fatto di non averli mai dotati degli strumenti necessari ad operare, soffocando l'esperimento già sul nascere⁴¹.

Per le ragioni che si sono indicate (principalmente di opportunità politica), ma forse anche perché ormai la provincia, a certe condizioni dimensionali e di equilibrato rapporto con le altre istituzioni, ha pur tuttavia un certo radicamento nella cultura istituzionale italiana, non è pensabile né conveniente proporre l'abolizione, quantomeno nel breve periodo. Questa conclusione non esime però dall'avanzare ipotesi che si proponcano, seppure tra diverse difficoltà, di sciogliere il nodo creato dalle notevoli ambiguità che connotano questo ente.

Va attentamente considerata, proprio sotto questo profilo, la riforma sarda⁴² che ha portato alla costituzione delle cosiddette "piccole province", frutto della suddivisione e riorganizzazione dei territori delle province "storiche". Ma per quanto sia apprezzabile, grazie alla forte volontà di razionalizzazione che mostra, pur tuttavia questo progetto tradisce un'impostazione di origine che lo ricollega direttamente a quel modello di amministrazione "tradizionale" di cui si è già detto sopra e che obbedisce alla logica delle operazioni calate dall'alto⁴³, secondo la quale la delimitazione della circoscrizione

40 Cfr. Corte cost. 229/2001.

41 In merito all'esperienza dei comprensori si vedano C. Lorenzetti, *Comprensori e decentramento in un recente progetto di legge regionale*, in *Le regioni 1974*, 756, e M. Balbo (a cura di), *Comprensori, ristrutturazione istituzionale e territorio*, Milano 1978.

42 Avviata con la LR 4/1997 "Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali".

43 Sebbene il procedimento di istituzione delle provincia preveda in ogni caso la consultazione delle popolazioni interessate. Sulla questione dell'individuazione delle popolazioni interessate alla consultazione referendaria sulla modificazione delle circoscrizioni degli enti territoriali si è pronunciata la

territoriale è considerata una premessa e non una conseguenza dell'individuazione dei compiti da affidare alla cura dell'ente.

Piuttosto che perseguire ipotesi estreme come, da una parte, quella del potenziamento di ruoli e competenze provinciali – a prescindere dalle *performance* istituzionali fino ad ora dimostrate – e che sarebbero, peraltro, del tutto contrarie all'obiettivo di conservare flessibilità all'area vasta (non si può ingabbiare la multiforme problematica dell'area vasta nella matrice chiusa ed atemporale delle competenze istituzionali) e, dall'altra, quella dell'abolizione delle province verso cui a volte sembrano spingere i comuni (soprattutto quelli di dimensioni maggiori), si potrebbe, invece, pensare più ragionevolmente di modificare il ruolo della provincia, in modo da renderlo meno conflittuale con quello ricoperto dai comuni e più adatto a svolgere compiti innovativi di conoscenza, interpretazione e coordinamento, flessibile e condiviso, dei problemi dell'area vasta.

La provincia di nuova concezione dovrebbe essere perciò la sede del coordinamento e, meglio ancora, della promozione degli interventi di area vasta, in cui si esercitano le competenze proprie del sistema delle autonomie locali, e della costruzione delle forme di collaborazione e associative più adatte a darvi attuazione. Andrebbe di conseguenza dismesso gran parte del suo apparato burocratico, essendo la provincia estranea a prestazioni su base territoriale, mentre andrebbe mantenuto solo ciò che è strettamente necessario al funzionamento degli organi politici (uffici di segreteria e di supporto a consiglio, giunta e presidente) ed all'esercizio delle funzioni di coordinamento flessibile, concertato e condiviso dell'area vasta, poiché compito della politica provinciale è promuovere l'esercizio associato delle funzioni comunali, utilizzando le risorse finanziarie, materiali e umane già allocate presso i comuni di volta in volta coinvolti nella realizzazione del singolo progetto o nella gestione del servizio.

Ciò trasformerebbe decisamente la nuova provincia in un ente di coordinamento e di programmazione degli interventi di area vasta, privo di competenze di amministrazione attiva, che andrebbero allocate, in un quadro organico di riferimento, in capo ai comuni, ed esercitate utilizzando l'ormai vasto strumentario previsto al riguardo e al quale si è già accennato: accordi di programma, associazioni tra comuni, convenzioni, e così via.

b) La Comunità montana

Sul riconoscimento alle comunità montane della natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei comuni che ad essa fanno capo, insisteva già l'art. 4 della l. 1102/1971 (“Nuove norme per lo sviluppo della montagna”), cui ha fatto seguito l'art. 28 della l. 142/1990 (come modificato dall'art. 7, comma 1, l. 265/1999) che parlava di “unioni montane”, mentre l'art. 27 del d.lgs. 267/2000 (“Testo unico sull'ordinamento degli enti locali”) le definisce unioni di comuni, ovvero “enti locali costituiti

Corte costituzionale in più occasioni: recentemente con la sentenza 334/2004, commentata da T.F. Giupponi, *Le “popolazioni interessate” e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni* 2005, 417.

tra comuni montani”. Pensato originariamente come soggetto di programmazione e poi soprattutto di gestione ed erogazione dei servizi, questo ente ha visto accentuarsi in seguito soprattutto la sua natura associativa, seppure obbligatoria, con una spiccata vocazione alla gestione di funzioni in comune⁴⁴. Ed infatti, proprio di recente, è stata anche la Corte costituzionale a rimarcare su questo aspetto, affermando esplicitamente che le comunità montane si definiscono come “un caso speciale di unioni di comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, «funzioni proprie», «funzioni conferite» e «funzioni comunali»⁴⁵; autonome dunque non solo rispetto alle regioni, ma anche nei confronti degli stessi comuni (di cui pure costituiscono proiezione), come risulta dimostrato, sempre secondo la Corte, dall’espressa attribuzione a loro favore di una potestà statutaria e regolamentare.

Esaminando le scelte compiute dalla legislazione più recente, si ricava l’impressione che questi soggetti non siano affatto destinati a scomparire, nonostante occasionali tentativi volti a mutarne natura e poteri, ma che tendano anzi ad assumere un ruolo, quantomeno sulla carta, che li porti a costituire il mezzo privilegiato per la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali nei territori montani. Da questo punto di vista va perciò considerato con estremo interesse quanto prevede la LR 1/2006 del Friuli Venezia Giulia a proposito della qualificazione della comunità montana come ASTER, per le nuove attribuzioni che ne derivano soprattutto in merito al governo del territorio e alla progettazione dello sviluppo⁴⁶. Il problema è che, così come mostra l’esperienza non solo recente, anziché essere lo strumento dei comuni montani per l’esercizio associato di attività a carattere stabile e continuativo, le comunità montane sono state più spesso utilizzate dai comuni aderenti alla stregua di un ente intermedio (che, dato il contesto, probabilmente potrebbe anche svolgere un ruolo di rilievo), ma con poteri e risorse esigue.

Ripensare il ruolo delle province secondo le linee indicate sopra (ma lo stesso discorso può valere per ogni ente che si collochi ad un livello intermedio tra regione e comune), lasciando allo stesso tempo che gli ambiti territoriali si ridisegnino autonomamente, in modo tale da evitare che sul medesimo territorio insistano più enti inter-

44 Tra i numerosi scritti sull’argomento, si possono vedere F. Sorrentino (a cura di), *Comuni province comunità montane nel decreto 616/1977*, Genova 1979; B. Dente (a cura di), *Le comunità montane in Emilia – Romagna*, Milano 1983; F. Teresi, *Profilo giuridico delle Comunità montane*, Palermo 1975; C. Desideri (a cura di), *Programmazione ed enti locali: il caso delle comunità montane*, Milano 1980; e, per un approccio extragiuridico, R. Gubert (a cura di), *Il ruolo delle comunità montane nello sviluppo della montagna italiana: un’analisi valutativa*, Milano 2000.

45 Cfr. Corte cost. 244/2005.

46 Gli ASTER, Ambiti per lo Sviluppo Territoriale, previsti dall’articolo 25 della legge regionale in questione, sono le associazioni comunali o le unioni di comuni al di sopra di una certa soglia dimensionale, i comuni capoluogo di provincia e le comunità montane. Ad essi, come si vedrà più diffusamente in seguito, sono affidati compiti di pianificazione territoriale e sviluppo economico. Al momento si può comunque già anticipare che una loro caratteristica peculiare è quella di non costituire un nuovo livello di ente territoriale, ma la sede istituzionale cui si allocano determinate funzioni che, in virtù del principio di adeguatezza, richiedono il raggiungimento di una certa “massa critica”.

medi, potrebbe forse favorire un'inversione dell'attuale linea di tendenza, spingendo i comuni aderenti a considerare la comunità montana non solo alla stregua di un'istituzione di redistribuzione di risorse peraltro scarse ma, alternativamente, o come la sede cui affidare compiti, appunto, di area vasta, ovvero inducendo questa ad assumere un ruolo attivo di indirizzo, coordinamento e, a sua volta, di promotore di una pluralità di forme associate di gestione di attività, ponendosi nei fatti alla pari della provincia di nuova concezione⁴⁷.

c) *La Città metropolitana*

Se nella gamma degli enti intermedi ce n'è uno che sembra porre più problemi di ordine attuativo di quanti prometta di risolverne sul piano amministrativo e gestionale, questo è senz'altro la città metropolitana. Testimoniano la fondatezza di questo assunto gli esiti piuttosto deludenti prodotti dai tentativi posti in essere da regioni che pure vantano tradizioni consolidate nella realizzazione di forme associative tra enti locali⁴⁸.

Le ragioni degli insuccessi in questo campo possono essere indubbiamente molteplici; tra le tante pare giochi un ruolo non indifferente la comprensibile diffidenza che questo ente sembra ispirare tanto alla provincia (di cui è considerato un naturale concorrente), quanto ai comuni minori, destinati ad aggregarsi a quello di dimensioni maggiori e dal quale temono comprensibilmente di essere fagocitati. Questo atteggiamento tendenzialmente ostile rischia inoltre di non essere vinto dalle considerazioni sui vantaggi che questo ente sembrerebbe di poter conseguire, se solo si considera che non ne è mai stata chiarita la natura e la vocazione⁴⁹. La città metropolitana deve puntare a riprodurre, pur con le ovvie distinzioni, l'esperienza tentata, con alterne fortune, in altri Paesi europei⁵⁰? Se così fosse, molto probabilmente questa soluzione finirebbe per riguardare

47 Promuovendo, ad esempio, la costituzione di forme di unione tra i comuni di una medesima vallata, come attualmente previsto, sempre rimanendo nel Friuli Venezia Giulia, dall'articolo 28 della LR 33 del 2002 "Istituzione dei Comprensori montani del Friuli Venezia Giulia", con cui si è peraltro ridotto il numero delle comunità (rinominandole "comprensori", ma la denominazione originaria è stata successivamente ripristinata dalla LR 1/2004) determinandone d'imperio la fusione.

48 Si allude in particolare alle esperienze dell'Emilia-Romagna, in merito alla quale si rinvia a L. Vandellic, *Bologna: progetto città metropolitana*, in *Le Regioni* 1994, 32. Analisi di casi legati ad altre città si possono leggere nel medesimo fascicolo n. 1 del 1994 de *Le Regioni*: F. Merloni, *Roma: tra aspirazioni metropolitane e ruolo di capitale*, 7; E. Ferrari, *L'area metropolitana milanese a tre anni dalla legge n. 142/1990*, 22; G. Falcon, *Le città metropolitane nella legge n. 142/1990: il caso di Venezia*, 36.

49 Di questi problemi la dottrina si è mostrata pienamente consapevole sin dall'inizio, ossia da quando questo ente ha trovato la sua prima disciplina esplicita. Al riguardo si vedano G. Pastori, *Aree metropolitane*, in *Digesto Pubbl.* 1987, I, 381; D. Sorace, *Una soluzione per i rebus metropolitani?*, in *Le Regioni* 1991, 360; F. Cuocolo, *Assetto e finalità della nuova struttura metropolitana*, in *Quaderni regionali* 1990, 1095; e E. Casetta, *L'istituzione dell'area metropolitana*, in *Dir. Amm.* 1994, 1.

50 L'esempio della "Greater London" non è il solo cui fare riferimento: per una casistica in merito conviene rifarsi a A. Cantadori, *Cenni su alcune esperienze europee in tema di autonomie locali e di aree metropolitane*, in *Nuova rass.* 1992, 1963, e V. Saponara, *Recenti esperienze di decentramento comunale e sub-comunale nella CEE: le nuove forme di governo delle aree metropolitane di Parigi e Londra*, in *Confronti* 1992, fasc. 4, 39.

solo pochissime realtà italiane di grandi dimensioni, ovvero, se replicata anche in centri medi e medio-grandi, per subire tali adattamenti da non corrispondere più al modello originario e dunque per costituire un nuovo caso a sé. Ma se si tratta di ridisegnare l'amministrazione sub-provinciale e sovracomunale, perché allora non ricorrere al modello delle "piccole province", ovvero, e ancor meglio, alla soluzione rappresentata dall'associazione intercomunale, eventualmente disciplinata sulla falsariga di quanto prevede la legge regionale del Friuli Venezia Giulia 1/2006 in tema di ASTER?

In alcune realtà, in effetti, la soluzione della città metropolitana sembra quella meglio calzante, ma si tratta di contesti del tutto specifici: per rimanere nell'ambito dei casi trattati dal Friuli Venezia Giulia, l'esempio più evidente a questo proposito è rappresentato dal territorio della Provincia di Trieste, su cui insiste una pluralità di enti sia territoriali (cinque comuni e la provincia), sia settoriali⁵¹, che produce una frammentazione di competenze rara a trovarsi altrove, oltretutto in un territorio di estensione assai limitata.

Dovendo operare un riaccorpamento di competenze in capo ad un soggetto istituzionale, seppure al fine di valorizzarne le funzioni di coordinamento, la prima soluzione a venire in mente sarebbe tuttavia quella di puntare sul potenziamento della provincia, senza necessariamente ricorrere ad esperimenti che comportano, tra l'altro, percorsi assai accidentati e complessi. È altresì evidente, però, che questa soluzione sarebbe frutto dell'impostazione tradizionale, figlia del modello gerarchico e rigido di amministrazione, di cui si sono già messe in luce le criticità: volendo trovare perciò una ragion d'essere della città metropolitana, questa va ricercata nei tratti che la differenziano dal tipo tradizionale di ente intermedio, attingendo piuttosto, anche in questo caso, alle logiche che governano la costruzione dell'area vasta. Si potrebbe allora ipotizzare, seguendo questa linea di ragionamento, che la città metropolitana non sia altro che il risultato di una forma di coordinamento orizzontale tra enti, realizzato al fine di dare risposte soddisfacenti a politiche progettuali condivise. Ricorrendo ad una semplificazione drastica, ma di forte valenza espressiva, si potrebbe dunque affermare che la città metropolitana non sia altro che un'ASTER (ma ben più strutturata) costruita attorno ad una grande città, capace di attrarre e unificare l'esercizio di competenze in materia di piani di sviluppo e governo del territorio per l'appunto di area vasta.

Ma se così stanno le cose e se la città metropolitana è qualcosa di radicalmente diverso dalla provincia, allora è sbagliato limitarne la costituzione solo agli enti appartenenti alla medesima circoscrizione provinciale: la progettualità infatti mal sopporta la costrizione di confini amministrativi rigidamente predefiniti. Le inevitabili questioni di ordine giuridico legate alla modificazione delle circoscrizioni provinciali, che in questo caso si dovrebbero affrontare, andrebbero risolte collegando l'istituzione della città metropolitana a procedimenti di consultazione delle popolazioni interessate (di

51 A partire da quelli più "tradizionali" quali la Camera di commercio, l'Azienda per i servizi socio sanitari, quella per l'edilizia abitativa e così via, per finire con altri enti più specifici della realtà triestina, perché assoggettati ad una disciplina peculiare, quali ad esempio l'Ente autonomo del Porto di Trieste e l'EZIT, ente per la zona industriale.

qua e di là del confine provinciale), tenendo presente, tra le altre considerazioni, che questa incombenza è comunque già prevista anche per l'istituzione della città metropolitana inclusa in una sola provincia.

d) Un ente intermedio per compiti nuovi?

In circostanze in cui innovare anche nell'amministrazione è divenuto un obbligo, non ci si può esimere dunque dall'esaminare le soluzioni introdotte dalla recente legislazione regionale, che possono rappresentare per gli enti territoriali l'opportunità di ripensare il proprio ruolo istituzionale, anche in termini radicali. Il bisogno di amministrazione di area vasta è reale, e corrisponde ad un'esigenza sentita fortemente tanto dal mondo delle imprese quanto dai cittadini, utenti di servizi: la provincia dovrebbe così saper cogliere l'occasione per evitare derive nell'ordinaria amministrazione, uscendo dalla strettoie in cui spesso si rinchioda da sé, per fornire risposte adeguate ai nuovi scenari.

È inutile tacere quanto un disegno di riforma dell'ente intermedio, come quello che è stato appena abbozzato, sia destinato a sviluppare una forte dialettica, innanzitutto da parte delle province stesse, di qualsiasi colore sia il rispettivo governo, sebbene questo dibattito forse non sia destinato a caratterizzarsi sempre per i medesimi accenti. Nel panorama istituzionale regionale esistono infatti notevoli differenze di approccio ai temi dell'innovazione amministrativa: alcune province sulla base delle loro caratteristiche di fondo, delle esperienze e delle sperimentazioni avviate, sono già, in qualche misura, orientate verso un'evoluzione del modello tradizionale e guardano a geometrie alternative degli assetti istituzionali, mentre altre persistono a interpretare il loro ruolo in chiave salvifico-identitaria, tendendo perciò a considerare ogni possibile innovazione come una minaccia. È altrettanto vero, tuttavia, che una profonda operazione di rafforzamento degli istituti di coordinamento orizzontale (convenzioni, accordi, associazioni intercomunali), cui non potrà restare estranea la provincia, è assolutamente indispensabile.

8. ULTERIORI CONSEGUENZE: IL FALLIMENTO DELLA “RAZIONALIZZAZIONE DALL'ALTO” E LE UNIONI OPPORTUNISTICHE

Una conclusione che si può trarre con sicurezza dalle esperienze passate, considerate anche alla luce delle tesi che si sono espone sopra, è che le operazioni che puntano a “forzare” gli enti locali entro processi di razionalizzazione, ignorando la predisposizione di percorsi condivisi, sono inevitabilmente condannate al fallimento.

Si è ormai cessato di attribuire un'enfasi eccessiva alle disposizioni dedicate alla fusione dei comuni e questo evento è visto ormai, più realisticamente, come del tutto eccezionale. Anche la via assistita da incentivazioni di carattere finanziario si è infatti dimostrata infruttuosa. In realtà è ormai opinione comune che risultati di questo tipo si possano conseguire solo in pochi casi, ove esistono condizioni del tutto particolari,

e comunque solo alla conclusione di un percorso che conosce necessariamente una prassi consolidata di attività condivise.

L'istituto dell'unione di comuni rappresenta la risposta che si è cercato di dare proprio al fallimento della fusione di comuni. Ma anche in questo caso, tuttavia, una visione eccessivamente ottimistica, legata ad una certa miopia (che ha puntato ancora molto solo su incentivi di carattere finanziario), non ha prodotto risultati soddisfacenti. Si prenda ad esempio quanto accaduto in Friuli Venezia Giulia in virtù di quella legislazione (ormai abrogata dalla LR 1/2006) che ha previsto maggiorazioni nei trasferimenti finanziari a favore degli enti locali affinché dessero vita ad un'unione di comuni: ebbene, nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della legge si è costituito effettivamente un certo numero di unioni, le quali si sono tuttavia immediatamente sciolte una volta concluso il periodo per cui la legge aveva previsto il surplus di risorse economiche.

Se dunque lo scopo è evitare unioni meramente opportunistiche, che comportano tra l'altro uno spreco di risorse a fronte di risultati nulli, è obbligatorio percorrere altre vie, riprendendo le fila del discorso relativo all'area vasta là dove si era interrotto.

9. LA LOGICA DELL'AREA VASTA: ADEGUATEZZA, DIFFERENZIAZIONE E COOPERAZIONE VOLONTARIA. L'AMBITO PER LO SVILUPPO TERRITORIALE (ASTER)

Come si è già avuto modo di illustrare, la problematica dell'area vasta si muove in una prospettiva che è diversa e alternativa a quella dell'organizzazione delle funzioni amministrative per enti. Innanzitutto, diverso ne è il fondamento: mentre gli enti, il loro perimetro e le loro funzioni sono fissati per legge, l'individuazione del perimetro dell'area vasta e la sua specialità tematica sono definiti da un atto di programmazione; tanto la legge è sperabilmente stabile, altrettanto il piano o il programma sono flessibili: destinata la legge a conformare i rapporti futuri, orientati i secondi ad adattarsi alle dinamiche dello sviluppo effettivo. Mentre la legge tende ad uniformare la disciplina dell'azione amministrativa, piano e programma tendono a differenziare i moduli decisori per seguire le molteplici ragioni di diversità; perciò l'amministrazione conformata dalla legge agisce in una logica di legalità, mentre quella progettata dal piano o dal programma agisce in una logica di risultato. Le due prospettive sono alternative, ma non incompatibili: proprio perché sono così diverse, non consentono di essere ridotte ad un'unica dimensione. È perciò su questo punto che si devono concentrare i maggiori sforzi, indirizzandoli ad introdurre elementi di mutamento.

Se queste sono le premesse, allora si possono fissare in via preliminare i punti che segnano il processo di costituzione dei soggetti di governo dell'area vasta: a) la valutazione della dimensione adeguata rispetto ai contenuti del programma da realizzare; b) la distinzione tra attività *progettuali* e attività *gestionali*: mentre le prime obbligano a ricercare innanzitutto forme di organizzazione del coordinamento politico, le seconde

richiedono più semplicemente l'uso accorto di strumenti giuridici flessibili, quali convenzioni e accordi; c) la predisposizione di studi preliminari di fattibilità, redatti con l'assistenza di uffici regionali attrezzati e competenti, al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse in vista dell'obiettivo che si intende conseguire (ed evitando al contempo il rischio di cocenti delusioni con gli inevitabili effetti di "riflusso").

Certo il novero delle attività da porre in campo non si ferma qui: ma i punti indicati individuano senza dubbio alcune pre-condizioni delle quali non si può fare a meno, assieme al punto fondamentale che governa l'intero processo: la condivisione dei fini e il consenso sui mezzi.

L'"adeguatezza" dei comuni rispetto all'esercizio dei compiti che questi vorrebbero assumere, o che si vorrebbe assegnare loro, ha rappresentato da sempre il nodo centrale da affrontare in ogni disegno di riforma dell'assetto degli enti locali⁵².

Le ridotte dimensioni di un comune possono avere rilevanza per almeno quattro profili diversi: possono essere indice di un'organizzazione amministrativa (e forse finanziaria) insufficiente per assolvere certe funzioni amministrative (la tradizionale esclusione dei comuni minori dall'adozione di alcuni strumenti urbanistici deriva anzitutto da ciò); possono indicare un bacino insufficiente o inadeguato per la gestione di determinati servizi o impianti (ed infatti è proprio nell'organizzazione socio-sanitaria che si ritrovano gli esempi più evidenti di organizzazione sovracomunale); possono rivelare una circoscrizione territoriale troppo ristretta per assumere decisioni adeguate (è la problematica dell'area vasta); possono far presumere che il comune piccolo sia estraneo a certe problematiche, tipicamente correlate all'urbanizzazione (da cui la riserva ai soli comuni maggiori degli interventi relativi a parcheggi, controllo del traffico, ricupero edilizio, etc.).

È fin troppo evidente che per ognuno di questi profili il problema muta, e con esso mutano le soluzioni. In fondo, è solo la carenza di organizzazione amministrativa a creare una vera esigenza di riaccorpamento degli enti, anche se non è detto che questa sia sempre l'unica soluzione possibile. Infatti, la gestione di servizi o di impianti di rilevanza sovracomunale, o la pianificazione e progettazione territoriale di aria vasta invocano semmai una sede decisionale sovracomunale organizzata in moduli di collaborazione intercomunale.

La conclusione che si deve trarre, dunque, è che le inefficienze dovute alla sottodimensione dei comuni vanno risolte con strategie diverse, non necessariamente sempre e solo con il tentativo di "forzare" il tradizionale senso di autonomia dei comuni, procedendo al riaccorpamento dei comuni minori.

Come si è già detto, andrebbero innanzitutto distinte rispetto alle altre le attività che si vogliono gestire in forma associata o condivisa. Infatti, per le attività amministrative tradizionali o di carattere meramente gestionale, vanno preliminarmente

52 L'adeguatezza più che un corollario del principio di sussidiarietà ne è una sua stessa componente: rappresenta infatti uno dei criteri di valutazione (se non il principale) da considerare al momento di decidere dell'allocazione di una determinata funzione. Questa deve essere esercitata al livello di governo più prossimo a quello dei cittadini (sussidiarietà), purché ne sia garantita l'efficacia, ossia purché il livello preso in considerazione sia "adeguato" a svolgere il compito assegnato. In caso contrario la funzione viene "richiamata" al livello di governo immediatamente superiore.

individuare negli atti di trasferimento, materia per materia, le funzioni che hanno una complessità tale (per lo più dovuta alle valutazioni tecniche che esse richiedono) da non poter essere efficientemente ed economicamente esercitate dai comuni minori, ed alla quale non si può sopperire attraverso altri strumenti di sostegno dell'azione amministrativa, alla luce del principio di "differenziazione", corollario della sussidiarietà⁵³. È un errore concepire il trasferimento differenziato delle funzioni come uno strumento per escludere i comuni minori dalla titolarità delle attribuzioni, anziché dal loro esercizio, confondendo così, tra l'altro, titolarità ed esercizio (in concreto) della funzione. Si dovrebbe semmai disporre che i comuni che si collocano sotto una determinata soglia dimensionale non possano esercitare alcune funzioni da soli, ma solo attraverso forme di collaborazione con altri enti. Al contrario che per i servizi e gli impianti, per le funzioni amministrative "tradizionali" la formula della collaborazione sovracomunale non implica scelte progettuali: per cui potrebbe essere il comune interessato a deciderla, scegliendo, per esempio, se collegarsi con altri comuni finitimi di piccola dimensione, creando perciò strutture amministrative comuni, ovvero se convenzionarsi con un comune di dimensioni maggiori, affidando alle sue strutture l'esercizio di alcuni compiti, e così via.

La scelta della formula è una scelta politica, una scelta di autonomia, che appartiene alla cura degli interessi locali: quello a cui guarda l'interesse generale è che si raggiunga comunque un determinato *standard* di efficienza e di economicità: verso questo obiettivo può agire l'azione promozionale della regione, non imponendo schemi organizzativi rigidi.

Uffici comuni possono essere istituiti liberamente dai comuni, con strumenti di tipo convenzionale, sia per ovviare alle inefficienze derivanti dalla loro scarsa dimensione organizzativa, ma anche per gestire funzioni di area vasta. In ogni caso non sono gli enti sovrastanti ad imporre i modi e le aree in cui la collaborazione tra i comuni deve attuarsi: la legge della regione indica solo i limiti dimensionali minimi per l'esercizio di determinate funzioni, restando all'autonoma valutazione delle amministrazioni locali individuare come e con chi associarsi per raggiungerli.

Per la gestione di servizi e la localizzazione di impianti, ciò che serve è invece (e innanzitutto) l'individuazione di una sede di coordinamento politico tra gli enti interessati, in cui elaborare le scelte strategiche con un'ottica di tipo progettuale, tipica della problematica dell'area vasta, e una struttura organizzativa di tipo associativo (perseguendo una politica antitetica, giova ripeterlo, alla costituzione di nuovi enti).

L'associazione è dunque in prima istanza il luogo ove si definiscono in via condivisa e consensuale le linee della politica che gli enti vogliono darsi: l'attuazione di quanto deciso è poi compito delle rispettive amministrazioni, le quali possono, a se-

53 Vale quanto già segnalato alla nota precedente. L'attuazione del principio di sussidiarietà implica non solo attribuire funzioni diverse tra livelli di governo posti su piani diversi, ma la possibilità (anzi: addirittura l'*obbligo*) di distribuire le funzioni in modo differenziato, pur nell'ambito del medesimo livello di governo: è ciò che accade nel caso in cui ai comuni si affidino determinati compiti, a patto che essi vengano svolti al di sopra di una soglia dimensionale minima, che garantisca l'efficacia dell'azione pubblica (adeguatezza).

conda dei casi, essere riorganizzate mediante convenzioni che ne migliorino efficacia ed efficienza⁵⁴. Per questo motivo, dunque, la legge deve distinguere tra la disciplina dell'atto costitutivo dell'associazione – da formalizzare in una convenzione quadro, approvata dai rispettivi consigli comunali – dagli atti volti a dare attuazione alla convenzione quadro. In questo secondo caso, infatti, va prevista la facoltà di provvedere alla concretizzazione delle singole attività mediante convenzioni attuative, approvate dalle giunte municipali⁵⁵.

Riallacciandosi a quanto appena osservato a proposito dell'attribuzione di determinate funzioni, qualora queste vengano esercitate al di sopra di certi limiti dimensionali al fine di conseguire *standard* di efficienza accettabili, va citato quanto prevede la legge regionale del Friuli Venezia Giulia 1/2006 a proposito degli ASTER: un'unione o un'associazione di comuni che raggiunge una determinata consistenza territoriale e di popolazione⁵⁶. Le disposizioni in questione non introducono un nuovo ente intermedio ma, al contrario, favoriscono l'organizzazione di una forma di coordinamento politico particolarmente esteso e tale da attrarre funzioni e competenze altrimenti non esercitabili, come quelle relative allo sviluppo economico e al governo del territorio. La legge regionale assegna infatti all'ASTER la programmazione di interventi territoriali integrati, relativamente alla realizzazione di opere pubbliche, alla programmazione territoriale, delle reti infrastrutturali e dei servizi pubblici, alla tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse naturali, al coordinamento dell'organizzazione dei servizi pubblici locali e dello sviluppo economico e sociale⁵⁷. A tal fine gli ASTER individuano gli interventi da attuare mediante proposte di accordo quadro, da stipulare con la Regione e gli enti locali interessati, con cui si definiscono contestualmente le risorse finanziarie necessarie messe a disposizione da parte della Regione. Gli interventi in questione sono stabiliti in conformità agli obiettivi e ai criteri generali determinati dalla Giunta regionale e concorrono alla definizione dei contenuti del Piano di valorizzazione territoriale, approvato a cadenza triennale da parte della Giunta regionale⁵⁸.

Adottando il linguaggio proprio della pianificazione urbanistica e di governo del territorio, gli ASTER si configurano perciò come "sistemi territoriali locali". Questi sono l'ambito "naturale" per l'impostazione di piani, programmi e progetti e per la ricerca di una composizione dei diversi interessi territoriali locali (gli equilibri tra efficienza, competitivi-

54 Su questi temi, si rinvia al recente contributo di U. Comite, *Associazionismo comunale e competitività territoriale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

55 È quanto prevede l'articolo 22 della legge regionale 1/2006 del Friuli Venezia Giulia.

56 Come prevede l'articolo 25, comma 1, "le associazioni intercomunali e le unioni di comuni, formate da comuni non montani, che abbiano una popolazione non inferiore a 30.000 abitanti o non inferiore a 15.000 abitanti ma che coinvolgano almeno dieci comuni, costituiscono Ambiti per lo sviluppo territoriale (ASTER) ...". Alla stregua di quanto dispone il comma 2 del medesimo articolo, sono altresì ASTER anche i comuni capoluogo di provincia e le comunità montane.

57 Cfr. l'articolo 25, comma 1, LR 1/2006.

58 Realizzando così una forma di programmazione e di pianificazione territoriale consensuale, fondata sull'accordo tra i territori contermini e coordinata con il livello regionale anche per ciò che attiene alla ripartizione delle risorse. Cfr. l'articolo 26 LR 1/2006, che disciplina il procedimento di approvazione dei Piani di valorizzazione territoriale.

tà, qualità, identità, equità territoriali, etc.): considerati dal livello regionale alla stregua di un obiettivo per lo sviluppo della regione stessa, ne viene perciò promossa la formazione, mentre se ne garantisce al contempo l'autonomia e le capacità autorganizzative.

Gli ASTER possono costituire nel tempo la base del sistema regione-enti locali, contribuendo così a risolvere le criticità prodotte da una serie di malintesi che si accompagnano ad una visione dell'autonomia scarsamente elaborata. È piuttosto difficile infatti realizzare una vera cooperazione di sistema territoriale fino a che non si rimuoveranno anche alcune false credenze. In particolare su due equivoci va fatta chiarezza: premesso che l'autonomia è certo una risorsa e un'opportunità, va altresì detto che l'autonomia "assoluta", almeno dal punto di vista degli esiti territoriali, è esiziale. Ciò significa che vi è un sistema di convenienze più ampio di quello strettamente locale al fatto che la regione possa intervenire strategicamente nei confronti dei problemi strutturali delle aree in declino od in difficoltà.

In secondo luogo l'autonomia comunale può essere "pagante" per il singolo comune, ma produce effetti perversi a livello sovralocale. Nelle corone periurbane, per esempio, si sono determinate e rafforzate nuove gerarchie, nuove centralità, nuove posizioni e specializzazioni settoriali che configurano oggi rapporti diversi dai vecchi rapporti gerarchici centro-periferia. La pianificazione urbanistica comunale, in non pochi casi, ha "pagato" perché ha consentito di posizionare ciascun comune nelle condizioni più vantaggiose possibili. Ma questi processi hanno avuto un carattere a "somma zero", sia nel senso che alcuni comuni hanno attratto risorse e funzioni a scapito di altri più deboli, sia nel senso che, agendo tutti nello stesso modo (moltiplicando, cioè, l'offerta insediativa), hanno finito per generare un complesso di esternalità negative, in particolare sull'ambiente, che danno luogo a sempre più frequenti conflitti ambientali proprio, e non a caso, sui confini dei comuni.

10. UNA QUESTIONE APERTA: CHI DECIDE DELL'ALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE AGLI ENTI LOCALI?

Trattando del riordino del "sistema regione-enti locali" e della valorizzazione delle politiche di area vasta, non è possibile eludere un tentativo di risposta al quesito che si è posto: ne va della stessa fattibilità dei progetti più innovativi che si stanno proponendo di recente e di cui l'esempio del Friuli Venezia Giulia rappresenta, almeno al momento, il modello più "organico" e definito.

Non è certo un caso se la reazione dello Stato si è fatta prontamente sentire con una serie di impugnazioni che hanno riguardato, oltre al Friuli Venezia Giulia, anche ed ancor prima, la Sardegna e la Provincia di Trento⁵⁹. Al di là dei motivi puntuali di

⁵⁹ Si vedano i due ricorsi deliberati dal Consiglio dei ministri l'11 marzo e il 29 luglio del 2005 nei confronti rispettivamente della legge regionale della Sardegna 1/2005 e della legge della Provincia autonoma di Trento 7/2005. Per la verità i due ricorsi mirano a far dichiarare l'illegittimità del Consiglio

illegittimità sollevati a volte in maniera pretestuosa da parte dello Stato⁶⁰, pare infatti di leggere sullo sfondo i tratti di un conflitto assai più radicale tra lo Stato e le regioni. Il primo sembra tuttora ancorato ad una concezione dei rapporti istituzionali che lo vede ergersi a garante e tutore dell'autonomia locale nei confronti delle regioni, senza avvedersi tuttavia che così facendo non solo ne mortifica in primo luogo proprio l'autonomia, ma soprattutto fa prevalere le ragioni dell'uniformità e dell'omologazione, rispetto alle innovazioni introdotte dalla legislazione regionale, in palese contrasto con i principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Oggi il problema ruota attorno alla questione della titolarità della competenza a decidere dell'allocatione delle funzioni tra gli enti locali e del suo riparto tra lo Stato e le regioni. Sull'interpretazione degli articolo 117, comma 2, lett. p) e 118 della Costituzione, unitamente alla "clausola di maggior favore" prevista per le regioni speciali dall'articolo 10 della l. cost. 3/2001, si gioca la possibilità stessa di sperimentare nuove forme di organizzazione dei rapporti tra gli enti locali e di regolarne l'attività secondo logiche diverse da quelle invalse sinora⁶¹. È soprattutto con una certa lettura di questa "clausola" che si cerca di avallare l'argomentazione che regge i motivi di impugnazione, in particolare nella parte in cui si censurano le disposizioni regionali che attribuiscono ad enti diversi dalla provincia⁶² compiti e funzioni che altrimenti le spetterebbero alla luce dell'articolo 118, in quanto "proprie". È dunque così che, affermando di voler salvaguardare l'autonomia locale altrimenti compromessa dall'intervento regionale, si rivendicano anche le prerogative statali in materia di competenza a definire le funzioni fondamentali degli enti locali, anche nei confronti delle regioni speciali.

Ma a questo riguardo si possono tuttavia opporre alcune osservazioni.

Innanzitutto non si considera che il contenuto normativo della legge regionale impugnata, relativo alle funzioni provinciali, non è affatto povero al riguardo e che, in secondo luogo, la lettura del predicato "proprie", riferito a funzioni, sembra frutto di una concezione banalizzata di un giusnaturalismo piuttosto semplificato, ove pare suggerire l'idea che la riforma costituzionale abbia voluto "riconoscere" attribuzioni "naturalmente" spettanti alle province, tanto da impedirne qualsiasi diversa allocazione⁶³. La questione non è né ideologica, né tanto meno filosofica, ma pragmatica:

delle autonomie locali, ma sono comunque indicativi dell'indirizzo assunto a livello governativo nei confronti delle innovazioni introdotte dalla legislazione regionale. Il ricorso sollevato nei confronti della legge sarda è stato successivamente dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale con la decisione 175/2006.

60 Per averne un'idea è sufficiente leggere il ricorso, ma soprattutto la sentenza 175/2006, che ha deciso l'impugnazione della legge sarda citata alla nota precedente.

61 Sulle differenze tra i modelli di amministrazione si veda quanto già esposto in precedenza al Par. 6.

62 Espressamente menzionata dall'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. a proposito della competenza statale a disciplinarne le funzioni fondamentali, oltre che dall'art. 114 Cost., che la annovera tra gli elementi costitutivi della Repubblica.

63 Quasi fosse una sorta di *Urkompetenz*, come la definisce criticamente G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 119 della Costituzione*, in *Le Regioni* 2002, 394-395. Altrettanto critico nei confronti di queste tesi anche S. Bartole, *L'estensione della clausola di maggior favore agli enti locali*, in *Norme di attuazione dello Statuto speciale regionale e nuovo ruolo degli enti locali*, cit. 10 s.

privilegiare questa interpretazione significa innanzitutto svuotare di ogni contenuto il principio di sussidiarietà, che pretende invece l'utilizzazione di criteri di decisione "mobili" sull'allocazione delle competenze e delle funzioni; decisioni che devono basarsi su un'approfondita analisi degli interessi materiali sottostanti, attente a non confondere tra titolarità (astratta) ed esercizio (concreto) della funzione, volte a privilegiare l'efficienza e l'efficacia dei risultati e perciò frutto di valutazioni politiche, condotte alla luce del principio di leale collaborazione e non sulla base dell'esegesi di elenchi di materie fissati in testi normativi.

Prendendo criticamente spunto da una recente sentenza della Corte costituzionale in tema di potestà legislativa delle regioni ordinarie in materia di comunità montane⁶⁴, si sono sollevate obiezioni in merito alla competenza regionale (di tipo residuale per le regioni ordinarie, ma il discorso si estende anche alla competenza primaria delle regioni speciali) per ciò che tocca l'istituzione di enti locali diversi da quelli testualmente menzionati dagli articoli 114 e 118 Cost. Insistendo sul dato letterale della nuova formulazione, che menziona solo comuni, province e città metropolitane, si tende ad accreditare la tesi che ritiene costituzionalmente illegittima la legge regionale istitutiva di enti locali diversi da quelli espressamente (e, si suppone, tassativamente) indicati dalla Costituzione, che ad essi pretendano di sostituirsi, diminuendone corrispondentemente compiti e funzioni⁶⁵. Gli assunti su cui si fonda questa tesi sembrano gli stessi che hanno ispirato, quantomeno per una certa parte, l'impugnazione governativa della legge del Friuli Venezia Giulia, laddove si è censurata l'illegittima sottrazione di competenze subita dalla provincia a vantaggio delle attribuzioni conferite agli ASTER⁶⁶.

Premesso che il criterio ermeneutico sotteso a questa argomentazione, la cosiddetta "interpretazione letterale" del testo, non è certo risolutivo, il fine di garantire una maggiore tutela alle autonomie locali risulta, a ben vedere, meglio perseguito ampliando, anziché restringendo, i margini di manovra della potestà legislativa regionale. I ragionamenti svolti a proposito della legge regionale posta a disciplina delle comunità montane, possono valere infatti altrettanto bene anche per affrontare i rapporti che legano comuni, ASTER e province. Se le comunità montane, secondo questa tesi, non possono più essere "imposte" obbligatoriamente per legge (regionale), ciò nondimeno possono continuare ad esistere come forme associative di comuni, costituite su base volontaria, a prescindere dalla decisione sulla fonte normativa (statale

64 Cfr. Corte cost. 244/2005.

65 In questo senso sia G.U. Rescigno, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane*, sia S. Mangiameli, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in *Giur. cost.*, 2005, rispettivamente 2120 ss. e 2122 ss.

66 Si veda il ricorso n. 47, depositato il 16 marzo 2006, avverso la LR 1/2006. In particolare il primo motivo di impugnazione censura l'art. 8, comma 5, della legge regionale, perché carente della previsione delle funzioni "proprie" di comuni e province, mentre con il secondo motivo si lamenta l'illegittima sottrazione di competenze "tradizionalmente spettanti alle Province, ad altri enti autonomi o a loro associazioni", operata dagli articoli 9, 25 e 26 a favore degli ASTER i quali, a differenza della comunità montane, non solo non sono enti territoriali "necessari", ma non sono neppure enti territoriali in senso proprio!

ovvero regionale) competente a disciplinarne le funzioni. Ne risulta così corroborata la scelta del Friuli Venezia Giulia, ove si è previsto per l'appunto, di dare vita a forme di associazioni intercomunali, costituite su base volontaria da più comuni e capaci di svolgere tutte quelle funzioni che, in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, sono correlate alle dimensioni raggiunte. In questo modo si è perciò mantenuta la titolarità della funzione al livello di governo più prossimo al cittadino (il comune), come postula il principio di sussidiarietà, attribuendone allo stesso tempo l'esercizio alla corrispondente forma associata, in ossequio al principio di adeguatezza, senza peraltro innalzarlo immotivatamente al livello di governo superiore (la provincia).

Per quanto attiene poi alla competenza a disciplinare le forme associative degli enti locali, è fuori di dubbio che questa spetti alla Regione, in virtù della potestà di tipo primario, di cui si è già detto; tanto più se si considera quanto è attualmente già attribuito alle regioni ordinarie. La nuova formulazione degli articoli 114, 117 e 118 Cost. non rende infatti di per sé inconciliabili l'autonomia costituzionalmente garantita ai comuni e la possibilità, su base regionale, di disciplinarne le forme associative: se questi ultimi, infatti, sono "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati in Costituzione", è anche vero che l'art. 117, comma 4, assegna alla potestà legislativa regionale residuale una competenza tendenzialmente generale, avente ad oggetto tutto ciò che non è ricompreso testualmente nei commi precedenti, e quindi anche la disciplina dell'ordinamento degli enti locali, salve ovviamente le riserve statali previste al comma 2, lett. p)⁶⁷.

Nell'esercizio della competenza legislativa residuale avente ad oggetto l'ordinamento degli enti locali, le regioni ordinarie possono dunque prevedere forme di esercizio associato di funzioni comunali, poiché ciò appartiene ad una competenza legislativa non nominata, ma non per questo meno garantita in Costituzione; ovvero, seguendo una tesi intermedia, si può conciliare la competenza regionale con la tutela dell'autonomia degli enti locali prevedendo modalità di coinvolgimento dei comuni nei provvedimenti legislativi che istituiscano forme di esercizio associato delle loro funzioni, condizionando quindi la scelta legislativa regionale al consenso dei livelli territoriali interessati⁶⁸.

L'esercizio della potestà legislativa regionale in tema di forme associative intercomunali non può non riflettersi anche sulla questione della definizione delle funzioni di pertinenza dei diversi livelli del governo locale, secondo quanto previsto dagli articoli 117, comma 2, lett. p), ove si parla di funzioni "fondamentali", e dell'articolo 118, ove invece le funzioni sono qualificate come "proprie" (comma 2), "conferite" (comma 2) e "attribuite" (comma 1).

67 Riserve che, come si già affermato al Par. 2, operano diversamente per le regioni ordinarie e per quelle speciali.

68 L'argomento è svolto ampiamente da C. Mainardis, a commento della sentenza della Corte costituzionale n. 244/2005. Si veda, in proposito, C. Mainardis, *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e "controllo sostitutivo" nei confronti degli organi*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni* 2006.

L'uso di questi termini ha causato, come è noto, notevoli difficoltà interpretative, tanto da indurre a ritenere che il legislatore non ne abbia fatto sempre un uso consapevole. Secondo una prima esegesi, senz'altro degna di attenzione e che ha raccolto attorno a sé numerosi commentatori, sin dalle fasi di avvio della riforma, le funzioni "fondamentali" e quelle "proprie" si dovrebbero ritenere la stessa cosa, da distinguersi dalle funzioni "conferite" e "attribuite", da leggersi a loro volta come sinonimi.

Premesso che non è possibile ricavare direttamente dalla Costituzione l'attribuzione di una competenza comunale originaria universale⁶⁹, va da sé che in generale l'atto che determina la titolarità di una funzione amministrativa costituisce comunque esercizio della funzione legislativa: in questo senso perciò l'articolo 118 Cost. detta regole e principi sulla distribuzione delle funzioni amministrative, da attuare mediante leggi, le quali vanno approvate nell'ambito del riparto di competenze fissato dall'articolo 117, comma 2, lett. p), per le regioni ordinarie, e secondo i rispettivi Statuti, per le regioni speciali.

Mentre l'articolo 118 Cost. va letto perciò come una norma sui criteri di allocazione delle funzioni tra gli enti locali (operata ovviamente con legge statale o regionale), la lettera p) del secondo comma dell'articolo 117 Cost. regola invece il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni (ordinarie) per ciò che attiene alla disciplina delle funzioni fondamentali di comuni e province.

Su significato del predicato "proprie", riferito a funzioni, va sottolineato inoltre che la contrapposizione tra queste e le altre funzioni esercitate dagli enti locali nasce storicamente con l'articolo 2, comma 5, della legge 142/1990, ove si leggeva che, accanto alle funzioni proprie, i comuni e le province "esercitano, altresì, secondo le leggi statali e regionali, le funzioni attribuite o delegate dallo Stato o dalla regione". Successivamente, con l'adozione della prima "Legge Bassanini", nel 1997, e immediatamente dopo, con il d.lgs. 112/1998⁷⁰, si è adottato il termine "conferire" per superare in termini pratici, non certo giuridici, la distinzione tra titolarità ed esercizio delle funzioni amministrative, con l'intento di razionalizzare il sistema in termini operativi, lasciando in un secondo momento, per quanto fosse necessaria, la definizione del titolo costituzionale di esercizio della funzione⁷¹. Questi precedenti hanno evidentemente esercitato una certa influenza anche sul legislatore che ha riformato il Titolo V della Costituzione, dal momento che, come si è osservato, proprio il primo comma dell'articolo 118 riprende in una certa misura il testo dell'articolo 9 della l. 142/1990 (divenuto poi l'art. 13, comma 1, del d.lgs. 267/2000). Ma mentre all'epoca l'uso dei termini era funzionale a marcare la distinzione tra il regime giuridico delle funzioni "proprie" dell'ente locale rispetto a quelle "delegate" dallo Stato o dalla regio-

69 Quella che G. Falcon definisce ironicamente appunto *Urkompetenz*, come già indicato alla nota n. 63.

70 Si tratta della l. 59/1997 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" e del conseguente d.lgs. 112/1998 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59".

71 Sono ancora osservazioni di G. Falcon, *op. ult. cit.*, 389.

ne, una volta mutato il quadro dei principi costituzionali cui fare riferimento, questo uso diventa fonte di confusione e possibili ambiguità. Venuto meno il principio di sovraordinazione gerarchica che comunque connotava il precedente sistema dei rapporti centro-periferia, in quanto sostituito dal principio di sussidiarietà, e scomparsa non a caso anche le deleghe di funzioni amministrative, questa distinzione perde gran parte del suo significato originario. Nel vigore della precedente versione del Titolo V l'esigenza delle funzioni "proprie" era, come si è osservato, il riflesso della titolarità costituzionale altrui di larga parte delle funzioni amministrative⁷²: caduta la titolarità costituzionale delle funzioni amministrative, perché sostituita con il riparto della titolarità delle funzioni legislative sull'amministrazione, e posto l'esercizio delle funzioni legislative sotto la guida del principio di sussidiarietà, cessa "la necessità logica e la possibilità giuridica di distinguere tra funzioni proprie e altre funzioni"⁷³.

È peraltro vero che si sono avanzate anche letture diverse delle disposizioni in commento. In tal senso infatti si è ritenuto di affermare che le funzioni proprie siano quelle attribuite dallo Stato come fondamentali perché espressione del principio di eguaglianza, che non ammette differenziazioni conseguenti all'applicazione del principio di adeguatezza⁷⁴. Le funzioni proprie sono quindi quelle funzioni fondamentali che costituiscono l'espressione indefettibile (e uguale per tutti gli enti del medesimo livello) della propria autonomia: va da sé che lo Stato deve usare perciò del proprio potere normativo con estrema misura, perché deve considerare solo in minimo comune denominatore, pena violare il principio di adeguatezza (tocca infatti alle regioni disciplinare con la propria legge l'esercizio delle funzioni degli enti locali diverse da quelle "proprie" in quanto fondamentali).

Ma l'aspetto innovativo dell'art. 118 Cost. è rappresentato tuttavia proprio dall'eliminazione di qualunque aprioristica titolarità costituzionale, statale o regionale, di funzioni amministrative e la codificazione dei nuovi principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che il legislatore (statale e regionale) deve osservare nell'esercizio della potestà legislativa di allocazione (sempre variabile e rivedibile) delle attribuzioni delle funzioni amministrative.

Riletto in questa chiave, il sistema che ne risulta può allora essere schematizzato nel modo seguente⁷⁵:

- a) le funzioni fondamentali sono quelle attribuite dalla legge dello Stato, per cui vale il principio di eguaglianza tra gli tutti enti dello stesso livello (ad esempio i servizi

72 Si veda nuovamente G. Falcon, *op. ult. cit.*, 393.

73 Sono ancora parole di G. Falcon, *op. ult. cit.*, 393.

74 In tale accezione le funzioni *fondamentali* e quelle *proprie* sarebbero dunque le medesime. Si vedano in proposito, nell'ambito di una letteratura assai vasta, i contributi di F.S. Marini, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni* 2002, 402, ove ci si richiama F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni* 2001, 1179. Sul tema della distinzione tra funzioni si veda peraltro A. Corpaci, *Revisione del Titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativi*, *ivi*, 1314, e M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, *ivi*, 1293.

75 Lo schema si deve a R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2002, 370.

- anagrafici) e per cui non opera quello di differenziazione⁷⁶;
- b) funzioni proprie: sono attribuite dalla legge dello Stato o della regione, nel rispetto delle rispettive competenze legislative, e possono essere differenziate in base al principio di adeguatezza tra gli enti dello stesso livello;
- c) funzioni conferite: sono invece il risultato del moto ascendente della sussidiarietà, per cui possono essere sottratte agli enti più prossimi ai cittadini (a partire dai comuni), per “assicurarne l’esercizio unitario” (art. 118, comma 1, Cost.).

Se, dunque, nessuno può dirsi aprioristicamente titolare costituzionale delle funzioni, che sono assegnate secondo i principi di cui si è detto, ne risulta che ciascun ente (si deve intendere singolarmente considerato e non per “classe”) sarà titolare esattamente delle funzioni che gli competono in attuazione di tali principi e che perciò, in definitiva, in relazione ad esse non ha alcun senso distinguere tra categorie di funzioni.

Se si prende sul serio il principio di sussidiarietà, con tutto ciò che ne consegue, le funzioni amministrative di comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato sono tutte “proprie”, in quanto specifica traduzione in un dato momento storico dei compiti amministrativi che spettano a tali enti proprio secondo questo principio, e sono allo stesso tempo tutte funzioni conferite, nel senso che tutte le funzioni amministrative sono ugualmente attribuite e disciplinate, nella loro base, dalla legge statale o regionale⁷⁷.

11. IL PROCEDIMENTO DI ALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI: UNA QUESTIONE DI METODO

Per governare i processi di trasformazione è necessario saper disegnare un quadro istituzionale in cui l’assetto dei poteri sappia rispondere in modo efficiente alla domanda di partecipazione e coinvolgimento nelle scelte strategiche e sia quindi preparato ad assumersi le corrispondenti responsabilità.

Se gli strumenti che si stanno approntando a livello regionale si muovono nella direzione di predisporre un quadro normativo di riferimento che costituisca un vero e proprio “sistema” di enti territoriali⁷⁸, il contenuto di questi atti normativi non può

76 Questo modo di individuare le funzioni fondamentali appare preferibile rispetto a quello, pur autorevolmente proposto, che fa leva sulle funzioni storicamente esercitate dal rispettivo ente locale, costituendone quasi un “nucleo essenziale” e caratterizzante, senza il quale verrebbe meno la sua stessa ragione di esistere. In tal modo, infatti si rischia per un verso di slittare in una sorta di metafisica dell’ente locale, dall’altro di irrigidire la raffigurazione in un modello stereotipato.

77 Questa tesi, tanto suggestiva quanto rigorosa, è avanzata da G. Falcon, *op. ult. cit.*, 393.

78 A questo proposito assai interessante è anche il disegno di legge della Provincia autonoma di Trento attualmente in discussione in Consiglio, volto a disciplinare “Il governo dell’autonomia del Trentino: norme in materia di esercizio della potestà legislativa nonché di attribuzione e di esercizio delle funzioni amministrative dei comuni, delle comunità e della Provincia autonoma di Trento, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”.

riguardare la sola regolazione del regime giuridico degli enti locali territoriali, ma deve occuparsi anche dell'esercizio delle loro attività. Da questa scelta, che rappresenta una vera innovazione nel panorama legislativo in materia di enti locali, derivano una serie di conseguenze di cui è necessario tener conto per comprendere quali saranno i passi da compiere al fine di completare un disegno istituzionale di portata strategica. Si tratta infatti di un progetto complesso, che necessita di una pluralità di interventi, non solo normativi, coordinati tra loro e di una intensa attività di elaborazione progettuale posta in essere sia da parte degli enti locali, sia dagli uffici dell'amministrazione regionale.

Oltre che dalle leggi già approvate o in corso di approvazione, che riguardano gli aspetti ordinamentali e istituzionali del sistema degli enti territoriali, gran parte delle possibilità di successo delle riforme in atto sono legate anche al processo di trasferimento delle funzioni già esercitate dalle regioni (o dalle Province autonome) e che vanno conferite agli enti locali. Questa "redistribuzione" di funzioni dovrà tuttavia affidarsi in larga parte ad un mutamento di "stile" della legislazione regionale di settore, piuttosto che basarsi su un'unica legge di trasferimento organico di competenze. È noto infatti quanta delusione hanno prodotto i fallimenti di analoghi esperimenti già tentati in passato⁷⁹. A trasferimenti organici previsti solo sulla carta sono sempre seguiti infatti provvedimenti legislativi settoriali e micro-settoriali, con cui le singole amministrazioni regionali si sono riprese (anche sulla carta) le competenze che nei fatti non avevano comunque mai trasferito, né tanto meno dismesso.

La legge organica, globale e integrale di trasferimento è una soluzione che promette risultati immediati e di grande effetto più sul piano dell'immagine che su quello dei risultati, mentre per decidere sull'allocazione dell'esercizio delle competenze conviene preoccuparsi di capire prima quali siano i veri problemi di funzionalità delle istituzioni.

D'altro canto l'esperienza italiana, già a partire dai primi decreti di trasferimento delle funzioni alle regioni a statuto speciale e poi, via via, con i trasferimenti "organici" alle regioni ordinarie e, da ultimo, con i tentativi di quest'ultime di procedere al riordino delle funzioni degli enti locali⁸⁰, insegna che il trasferimento delle funzioni non può essere ridotto ad una semplice individuazione "per etichette" di materie o di uffici da decentrare. La permanenza delle vecchie strutture burocratiche centrali, la possibilità che la legislazione successiva eroda progressivamente le linee di ripartizione delle funzioni tracciate in sede di trasferimento "organico", la sopravvivenza di complessi apparati procedurali che, attraverso la previsione di contorti meccanismi di pro-

79 Per il Friuli Venezia Giulia si veda la legge regionale n. 10 del 1988, che tante aspettative aveva ingenerato, ma che si è rivelata ben presto troppo "debole" per resistere al processo di riappropriazione attuato dalle amministrazioni regionali, mediante un accorto uso della legislazione di settore.

80 A parte i primi decreti legislativi di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni del 1972, i riferimenti d'obbligo sono, per quanto riguarda le regioni ordinarie, il dPR 616/1977, che ha rappresentato il vero e proprio avvio della regionalizzazione in Italia, e il d.lgs. 112/1998, approvato sulla base delle deleghe previste dalla c.d. "Legge Bassanini" (l. 59/1997), su cui si veda G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna 1998.

grammazione o l'imposizione di raccordi procedurali (le intese, i nullaosta, i controlli di compatibilità etc.), annullano di fatto l'esercizio delle competenze trasferite "sulla carta": sono questi i fenomeni che hanno sistematicamente minato il funzionamento effettivo anche delle leggi più importanti e avanzate di riordino delle funzioni, emanate sia dallo Stato che delle regioni.

L'ostacolo principale ad ogni tentativo di riordino nella distribuzione delle competenze è derivato dunque dall'imponente legislazione di settore, che ha spesso vanificato lo sforzo di razionalizzare il quadro delle attribuzioni degli enti locali, istituendo competenze e procedure non sempre compatibili con i principi pur fissati dalla legge di "trasferimento organico", ed anzi per lo più derogatorie da essi. A ciò si aggiunga la considerazione che un tratto peculiare, ma non esclusivo, dell'organizzazione amministrativa delle regioni speciali, seguite in questo anche da quelle ordinarie, è il ricorso sistematico ad una "amministrazione per enti"⁸¹, cioè all'istituzione di enti strumentali della regione che, ovviamente, concorrono con gli enti territoriali nella distribuzione delle funzioni amministrative.

L'alternativa pressoché obbligata è dunque procedere al riordino della legislazione di settore, materia per materia, avendo comunque presente un nuovo criterio di allocazione delle competenze, rispettoso del principio di sussidiarietà. Si tratta di un'opera che ha un costo elevato in termini di lavoro progettuale e decisionale, ma che costituisce una condizione di efficacia dell'intera manovra di riordino delle funzioni, con risultati non affatto disprezzabili anche su altri versanti, quali la semplificazione legislativa e amministrativa, la delegificazione delle materie, la redistribuzione dei carichi di lavoro tra legge e regolamento amministrativo e così via. Ciò comporterà inoltre un'evidente sinergia con altre operazioni che per ragioni diverse dovranno compiersi, quali ad esempio una revisione della legislazione regionale per giungere ad una sensibile riduzione, mediante abrogazioni espresse, del numero delle leggi vigenti, le cui disposizioni sono troppo spesso sparse in un considerevole numero di testi normativi anche assai risalenti nel tempo.

Per questi motivi la costruzione del "Sistema Regione – autonomie locali" si regge su tre elementi: due "costitutivi" (relativamente stabili) e uno dinamico, in quanto si svolge secondo un vero e proprio processo destinato a protrarsi nel tempo. I primi due sono la legge sugli istituti e la legge sull'ordinamento degli enti locali, il terzo si realizza attraverso l'approvazione degli atti normativi che formalizzano le decisioni sull'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo: le leggi sul conferimento delle funzioni amministrative, infatti, non vanno considerate alla stregua degli elementi costitutivi del sistema, poiché sono invece la conseguenza della sua messa in opera e, al contempo, la condizione per l'attuazione del suo corretto funzionamento.

Se dunque sono queste, in estrema sintesi, le coordinate entro cui le regioni devono indirizzare la loro attività normativa, è allora necessario prendere in esame alcune

81 Fondamentale al riguardo lo studio di D. Serrani, *Il potere per enti: enti pubblici e sistema politico in Italia*, Bologna 1978. A questo proposito basti osservare come l'organizzazione amministrativa delle regioni sia stata ricalcata sul modello ministeriale dello Stato.

questioni cruciali, relative al quadro entro cui operare e che rappresentano i presupposti su cui si devono fondare le decisioni sull'allocazione dell'esercizio delle funzioni amministrative.

12. I MECCANISMI ISTITUZIONALI DEL COORDINAMENTO VERTICALE

I nuovi criteri di allocazione delle funzioni (proprie, attribuite o conferite con legge) che non possono più basarsi su elenchi di materie, come nel previgente quadro costituzionale, ma devono fare appello a decisioni che diano conto dell'adeguatezza della dimensione dell'ente di volta in volta chiamato ad assolvere ai compiti che gli vengono attribuiti, impongono di predisporre nuovi strumenti istituzionali, adatti ad un contesto governato dai parametri dell'efficienza e dell'efficacia. Da qui l'esigenza di porre grande attenzione nella disciplina del funzionamento degli istituti volti a promuovere il "coordinamento verticale" tra regione e enti locali.

Come è noto, in passato i contenuti delle materie erano – almeno in parte – definiti in via legislativa, attraverso i decreti delegati di trasferimento delle funzioni amministrative: ed il processo di formazione di questi decreti nasceva da un'opera di ricognizione delle funzioni concretamente esercitate dalle strutture ministeriali, legata quindi ad una certa concretezza che poi portava con sé, almeno in linea di principio, oltre alla definizione delle funzioni da trasferire, anche quella delle strutture, del personale e delle dotazioni finanziarie.

È vero che anche in passato l'apporto dato dai decreti di trasferimento alla perimetrazione della materie non è stato risolutivo: infatti la legislazione di settore ha sistematicamente confuso le linee di demarcazione tracciate dai decreti delegati, sovrapponendo ad esse intrecci di compiti ora assegnati alle regioni, ora agli enti locali, ora infine trattiene dalle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato. Ma è anche vero che questo fenomeno non è affatto cessato oggi, anzi si può dire che si sia ulteriormente rafforzato: per rendersene conto è sufficiente scorrere la produzione normativa statale che è seguita alla riforma costituzionale del 2001. Ignorando il monito che avrebbe dovuto trarre dalla sentenza con cui la Corte costituzionale ha inaugurato la nuova stagione della sua giurisprudenza in materia regionale – la sentenza 282/2002, in cui si osservava che la ricostruzione del quadro delle competenze deve muovere "non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale" – la legislazione dello Stato sembra aver lungamente eluso le conseguenze della riforma costituzionale, producendo leggi che mantengono ferme le funzioni dei vecchi apparati ministeriali, i consolidati meccanismi di intervento finanziario, la tradizionale produzione di norme di dettaglio, spesso autoapplicative, destinate ad operare in settori ormai usciti dalla sua competenza.

L'ottica da adottare per decidere dell'allocazione di funzioni e competenze è invece diametralmente opposta: "l'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative

ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'*elemento funzionale*, nel senso della individuazione degli *interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività*, rispetto ai quali l'interesse riferibile al «governo del territorio» e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati⁸².

Riconoscere che sull'oggetto della legge impugnata si registra il concorso di «una pluralità di materie ed interessi»⁸³, di «plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate»⁸⁴, «una «concorrenza di competenze»⁸⁵ per cui «la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze»⁸⁵ significa, nella grande maggioranza dei casi, sdrammatizzare, se non svalutare, il ruolo che, nella strategia di giudizio, è riconosciuto all'attribuzione delle competenze per materia.

Questi assunti, fissati dalla giurisprudenza costituzionale per i rapporti tra Stato e regioni, possono fungere altrettanto bene anche per guidare il legislatore regionale nelle decisioni sul trasferimento delle competenze agli enti locali.

L'appello al principio di sussidiarietà richiama infatti un meccanismo di ripartizione dei compiti tra centro e periferia fortemente elastico e antagonista rispetto a rigide e indifendibili ripartizioni per materie. È la ricerca del livello di governo più adeguato, più efficiente rispetto agli obiettivi, ricerca ispirata ad un'idea diametralmente opposta a quella del catalogo delle «materie» assegnate separatamente ai diversi livelli di governo, delle rigide e altrettanto indifendibili gabbie della separazione delle competenze. Proprio perché è rivolta a rendere elastica e mobile la linea di ripartizione delle funzioni tra enti, spiantando i tracciati predefiniti e le relative protezioni, l'idea di sussidiarietà ha come suo carattere ineliminabile una strutturale ambivalenza, perché può valere sia nel senso di un'espansione delle attribuzioni dell'ente maggiore, sia nel senso dell'espansione delle funzioni dell'ente minore. In questi termini, la sussidiarietà non si presenta come un criterio di attribuzione delle competenze, ma, anzi, come la negazione della possibilità stessa di predefinire criteri formali di attribuzione, poiché essa rinvia ad un giudizio di opportunità da svolgersi caso per caso e in relazione ad un complesso di variabili destinate a mutare nel tempo.

La sussidiarietà, dunque, è un criterio che rinvia necessariamente a valutazioni condotte in termini di efficienza dell'intervento, che a loro volta rinviano a valori e a obiettivi politici. Introdurre criteri di ripartizione delle competenze basati su concetti esplicitamente elastici e valutativi, anziché su criteri tendenzialmente giuridici, serve proprio a chiarire definitivamente che della loro determinazione si deve dare carico l'apparato politico. Si tratta di decretare la rinuncia, anche formale, a regole giuri-

82 Sono passi della sentenza della Corte costituzionale 383/2005 (corsivo aggiunto).

83 Cfr. Corte cost. 354/2004 e 151/2005.

84 Cfr. Corte cost. 51/2005.

85 Cfr. Corte cost. 219/2005.

diche, tassative, preventive, circa l'attribuzione di questa o quella competenza, per sostituirle con valutazioni di merito da svolgersi di volta in volta.

Ne discende che anche la garanzia dei ruoli rispettivi del centro e della periferia cambia radicalmente, se alla ripartizione preventiva delle attribuzioni si sostituisce la sussidiarietà. La garanzia infatti non starà più nella vigilanza e protezione dei propri confini, svolta secondo le tecniche della difesa giudiziaria: dal momento che la decisione che alloca l'esercizio delle competenze non è più una questione di diritto, non è nemmeno più un problema che riguarda i giudici.

L'intero discorso sulla sussidiarietà porta dunque a spostare l'attenzione sui meccanismi del procedimento di formazione delle decisioni politiche che possono spostare la linea di riparto delle attribuzioni delle funzioni tra centro e periferia.

13. LE CRITICITÀ ORGANIZZATIVE E FUNZIONALI DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Per operare nella logica che si è indicata, è allora necessario si realizzino alcuni presupposti, che riguardano l'organizzazione e l'attività del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) e i suoi rapporti sia con la regione, sia con gli enti che rappresenta.

Sulla base delle esperienze maturate in alcune regioni già anteriormente all'entrata in vigore del nuovo articolo 123 Cost., che ne prevede l'istituzione, e di quanto si è sviluppato a seguito della modificazione costituzionale, si possono trarre indicazioni sufficientemente sicure in merito ad alcuni elementi che devono caratterizzare quest'organo di coordinamento verticale.

Per ciò che tocca la sua composizione, è ormai assodato che siano esclusivamente gli enti locali territoriali i soggetti chiamati a farne parte, in quanto enti politico-rappresentativi, esponenziali dell'intera collettività di riferimento e non solo di interessi settoriali, di cui sono invece espressione le autonomie funzionali (come ad esempio le camere di commercio). Per gli enti territoriali siedono in consiglio i sindaci e i presidenti delle province, ossia i vertici del potere esecutivo. Si tratta di una scelta pressoché obbligata: se si vuole assicurare l'effettiva rappresentanza dei territori è indispensabile che, al momento del voto, l'assemblea non si divida in base all'appartenenza politica dei suoi componenti, ma in ragione degli interessi territoriali rappresentati da ogni governo locale⁸⁶. È questo il modo per far sì che il consenso si costruisca attorno ad istanze e progetti condivisi, in base a ragioni legate agli interessi specifici dei territori di volta in volta coinvolti, e non per aggregazioni di natura partitica o di coalizione, agganciando al contempo ad ogni decisione una precisa assunzione di responsabilità da parte dei vertici politici espressi dalle collettività locali. Andrebbe perciò assunto ad esempio il modello rappresentato

86 Si vedano gli interessanti spunti comparatistici che si possono trarre dall'esperienza tedesca in merito agli organi che esprimono la rappresentanza territoriale, qual è il *Bundesrat*, dalla lettura del saggio di J. Woelk, "Modernizzare" lo Stato federale tedesco: una fatica di Sisifo?, in *Le Regioni* 2005, 1119.

dal *Bundesrat* tedesco, anche prevedendo eventualmente forme di partecipazione a sotto-comitati da parte dei funzionari responsabili dei vari settori, ove svolgere un lavoro istruttorio di carattere tecnico. Per ragioni analoghe, non si dovrebbe nemmeno qualificare il consiglio delle autonomie locali alla stregua di un organo regionale: si tratta invece di un organo di rappresentanza delle autonomie e consultivo della regione (sebbene si discuta ancora in molti casi presso quale organo vada collocato: il consiglio, la giunta o la presidenza). Non si tratta di una questione meramente nominalistica, poiché la prima opzione disegnerebbe il ruolo del consiglio delle autonomie sul modello della “conferenza” (regione-autonomie locali), presieduta dal presidente della regione, mentre ne andrebbero viceversa assicurate piena autonomia organizzativa e regolamentare, proprio a garanzia della sua indipendenza.

Particolare attenzione va riservata quindi alla definizione delle sue funzioni, che si esprimono soprattutto in occasione dell’adozione di pareri i cui vincoli ed effetti vanno graduati in ragione del tipo di atto su cui si esprimono. Tra questi, a titolo di esempio, vanno sicuramente incluse le deliberazioni relative alla legge di bilancio, gli atti di disciplina del sistema delle autonomie locali, il conferimento di funzioni agli enti locali, gran parte della legislazione e degli atti di pianificazione generale e di settore che incidono direttamente sui territori e i diritti di cittadinanza, nonché – in alcuni casi – sull’esercizio dei poteri di nomina di competenza regionale. Soprattutto in occasione della deliberazione di piani riguardanti l’assetto di ampie zone, o che ne definiscono in modo significativo l’utilizzazione, il procedimento di co-decisione che coinvolge il consiglio delle autonomie locali assume anche una funzione di garanzia rispetto a valori e rischi del territorio, la cui responsabilità non appartiene solo alla competenza regionale, ma a tutti gli enti territoriali nel loro insieme.

L’istituzione del consiglio delle autonomie locali non ha tuttavia soltanto una valenza “democratico-rappresentativa”, pur nobile e alta, perché rende in qualche misura compartecipati gli enti locali delle decisioni regionali. Ci sono anche finalità di carattere operativo-pragmatico che consigliano di dedicare impegno nella redazione della disciplina relativa alla sua composizione e funzionamento. Se il consiglio delle autonomie funziona in modo efficiente, ciò costituisce anche una garanzia di efficace implementazione delle decisioni assunte a livello regionale.

Muovendo dal presupposto, ampiamente condiviso a parole (ma altrettanto spesso scarsamente praticato nei fatti), che vuole la regione ente di programmazione e di coordinamento, mentre agli enti locali si riservano i compiti di amministrazione attiva, conviene giovarsi di una sede istituzionale in cui i soggetti competenti a realizzare le decisioni assunte al livello di governo superiore possano esprimere il loro punto di vista. Una decisione deliberata in modo condiviso avrà così maggiori possibilità di ricevere un’esecuzione puntuale e tempestiva, perché frutto di un processo che ha visto il soggetto attuatore partecipare sin dall’inizio della definizione dei suoi contenuti. Un consiglio delle autonomie che funziona bene sdrammatizza così la questione dell’allocazione delle competenze. Perde importanza, infatti, il problema dell’attribuzione della titolarità e dell’esercizio della singola funzione ogni qualvolta questa, pur attratta al livello di governo superiore, è esercitata in maniera condivisa, assieme ai soggetti

chiamati a darvi attuazione pratica. Dal canto suo è lo stesso governo regionale ad aver bisogno del preventivo assenso da parte degli enti locali, proprio al fine di contare successivamente su una convinta attuazione delle decisioni.

Tuttavia le questioni da risolvere al fine di istituire un consiglio delle autonomie in grado di rispondere in modo efficiente ai compiti che è chiamato ad assolvere e alle attese che suscita non sono di lieve momento. Tra le più importanti vi è l'individuazione degli interessi rappresentati: i soggetti chiamati a formare il consiglio delle autonomie locali esprimono gli interessi imputabili a "categorie di enti": le province, i comuni capoluogo, i comuni maggiori, i comuni minori. Ma mentre province, comuni capoluogo e comuni maggiori stanno nel consiglio "per diritto proprio", i comuni minori designano i loro rappresentanti attraverso un sistema elettorale che annulla altre differenze tra di essi (differenze di ordine geografico, di tipologia e vocazione economica, di "area", di colore politico, etc.) e questa diversità di composizione incide direttamente sul grado di interesse che i piccoli comuni manifestano in merito alla loro partecipazione ai lavori del consiglio e alla stessa "fiducia" in esso riposta. Considerazioni analoghe si possono estendere inoltre anche alla disciplina del sistema di votazione: votano soggetti eguali o votano soggetti diversi, "ponderando" il voto di cui dispongono in base ad un fattore "reale" (per esempio, la grandezza demografica) che sia razionalmente collegabile al "peso" che hanno rispetto alla decisione? Ma come calcolare il "peso" di soggetti che sono istituzionalmente diversi e non paragonabili, perché rispetto ad essi la dimensione territoriale non può avere alcuna rilevanza decisiva? Sono, come si intuisce, questioni assai delicate, ma altrettanto ineludibili, poiché dalla soluzione adottata dipende, appunto, l'efficienza del consiglio e, assieme ad essa, del sistema di raccordo tra centro e periferia.

È anche per motivi di questo tipo che la scelta legislativa deve muovere nella direzione di modulare l'esercizio dei poteri del Consiglio delle Autonomie prevedendo ipotesi di esercizio di poteri non meramente consultivi (espressi nell'emanazione di pareri), ma che implicano il coinvolgimento in fasi di concertazione, mediante l'espressione di intese. Queste non vanno ovviamente considerate nella loro accezione "forte", che si tradurrebbe in un vero e proprio potere di veto ma, per quanto "deboli" (ossia superabili in caso di dissenso, da parte della regione), implicano comunque un'attività bilaterale di ricerca di una soluzione condivisa, imponendo anche la prospettazione di più soluzioni alternative o la formulazione di contro-proposte.