



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

RESEARCH PAPER

**IL GOVERNO SUL TERRITORIO ATTRAVERSO
IL PRINCIPIO DI COLLABORAZIONE
TRA REGIONE ED ENTI LOCALI**

Gloria Marchetti

JUNE 2010



ISSN: 2038-0623
ISBN 9788896871287

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2007

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.



Gloria Marchetti

CENTRE FOR STUDIES ON FEDERALISM – TURIN

SOMMARIO

1. Quadro costituzionale di riferimento. Il policentrismo istituzionale, la valorizzazione delle autonomie locali e la pariordinazione tra Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni. - 2. La nuova configurazione della Regione: da ente di gestione a ente di governo. - 2.1. Il ruolo della Regione nel processo di riorganizzazione delle funzioni amministrative. - 2.2. Il ruolo della Regione nella definizione dell'ordinamento e dell'organizzazione regionale e locale. - 2.2.1. (Segue): a) la competenza regionale in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni degli enti locali. - 2.2.2. (Segue): b) la competenza regionale in materia di organizzazione delle funzioni a livello sovraprovinciale o sovraprovinciale e di forme associative degli enti locali. - 2.2.3. (Segue): c) la competenza regionale in materia di ordinamento di enti non dotati di autonomia costituzionale e di altri soggetti destinatari di funzioni amministrative. - 2.3. Il ruolo della Regione nella determinazione del sistema di finanza locale. - 2.4. Il ruolo regionale di indirizzo, programmazione e coordinamento. - 2.5. L'attività regionale di verifica nei confronti degli enti locali. - 3. I rapporti Regione-enti locali e la necessità di introdurre strumenti di *governance* territoriale. - 4. Il principio di leale collaborazione tra Regione ed enti locali nella giurisprudenza costituzionale. - 5. La necessaria collaborazione tra Regione ed enti locali nei diversi processi decisionali regionali. - 5.1. La partecipazione degli enti locali all'esercizio della funzione legislativa regionale. - 5.1.1. (Segue): partecipazione all'approvazione delle leggi di riorganizzazione delle funzioni amministrative. - 5.1.2. (Segue): partecipazione all'approvazione delle leggi di disciplina dell'ordinamento locale e, in particolare, di organizzazione e svolgimento delle funzioni amministrative. - 5.1.3. (Segue): partecipazione all'approvazione delle leggi di disciplina della finanza locale. - 5.2. La partecipazione degli enti locali all'elaborazione di atti di indirizzo politico, di programmazione e coordinamento regionale. - 5.3. La partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali relative alle modalità di verifica e di sostituzione nei loro confronti. - 6. Considerazioni conclusive.

1. QUADRO COSTITUZIONALE DI RIFERIMENTO. IL POLICENTRISMO ISTITUZIONALE, LA VALORIZZAZIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI E LA PARIORDINAZIONE TRA STATO, REGIONI, PROVINCE, CITTÀ METROPOLITANE E COMUNI

Come è noto, la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione¹ ha delineato la tendenza ad abbandonare la vecchia impostazione accentrata dei poteri a favore, invece, di un sistema istituzionale policentrico caratterizzato da un pluralismo dei centri di potere. In quest’ottica, al fine di dare una concreta attuazione al principio autonomistico, di cui all’art. 5 della Costituzione, sono state maggiormente valorizzate le autonomie locali².

In particolare, la nuova formulazione dell’art. 114, c. 1, della Costituzione prevede: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”³. Se in passato la valorizzazione delle autonomie è stata realizzata sostanzialmente con un decentramento di funzioni dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, secondo il tradizionale modello piramidale che poneva al vertice lo Stato, ora l’art. 114 ha mutato tale impostazione, potenziando il ruolo delle autonomie attraverso una rimodulazione dei pubblici poteri che deve necessariamente partire dal basso, dai livelli territoriali più prossimi ai cittadini, per poi andare progressivamente verso l’alto, ai livelli di governo di maggiori dimensioni⁴. In

¹ Riforma operata dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

² Sul mutamento del quadro istituzionale delineato dalla riforma costituzionale, si veda, per tutti, E. DE MARCO, *Lo Stato istituzionalmente decentrato tra Costituzione e realtà*, in *Percorsi del “nuovo costituzionalismo”*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 2008, p. 211 ss. e l’ampia bibliografia *ivi* richiamata.

³ Il vecchio testo dell’art. 114 recitava: “La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”.

⁴ Si cfr., in proposito, G. PASTORI, *I rapporti tra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 217 ss.: l’A. evidenzia come l’art. 114 rappresenti il rovesciamento di prospettiva che si vuole realizzare: “dal ‘decentrare’ che è operazione dall’alto verso il basso, anche quando avviene attraverso istituzioni politicamente autonome (regionali e locali), al ‘federare’, che implica il ripartire dal basso per unire poi, costruire verso l’alto”. Sull’argomento si veda, inoltre, M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 37 ss., il quale ritiene che l’idea contenuta nel nuovo art. 114, c. 1, sia quella di “una statualità che nasce dal basso, dal livello più vicino al cittadino (il Comune) e si svolge progressivamente in enti territoriali di maggiori dimensioni, disposti come centri concentrici. In tal senso, si cfr. anche G. ROLLA, *L’autonomia dei Comuni e delle Province*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., p. 162, il quale sottolinea come la nuova formulazione dell’art. 114 Cost. sostituisca un “modello di relazioni di tipo gerarchico e piramidale ... con un altro di natura policentrica (o “a rete”), ispirata alle moderne realtà *multilevel constitutionalism*”. Per una critica all’attuale formulazione dell’art. 114 Cost. si veda, invece, T.E. FROSINI, *Quale federalismo senza mezzogiorno?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.mulino.it, 2001, il quale ritiene che l’art. 114 Cost. violi l’art. 5 della Costituzione, in quanto “la Repubblica non sarebbe più unita e indivisa in quanto Stato, ma piuttosto sarebbe

questo modo, si è introdotto in Costituzione, secondo la prevalente dottrina con la quale si concorda, un sistema istituzionale policentrico in cui vengono posti sullo stesso piano Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, i quali, tutti assieme, contribuiscono a costituire la Repubblica. Si è parlato, in proposito, di “pluralismo istituzionale paritario”⁵, in quanto le diverse entità che costituiscono la Repubblica godono di “pari dignità istituzionale, pur nella diversità delle rispettive competenze”⁶. Il legislatore costituzionale ha così posto le premesse per un abbandono della visione gerarchica-piramidale dei diversi livelli di governo territoriale a favore, invece, di una visione orizzontale ed integrata dei rapporti tra gli enti. Il conferimento di pari dignità a tutti i livelli territoriali fa venir meno quella differenza di posizione tra le Regioni e gli enti locali, che in passato la dottrina maggioritaria aveva dedotto dalla diversa disciplina degli artt. 115 e 128 della Costituzione⁷ e, di conseguenza, la tradizionale subordinazione di questi ultimi non solo allo Stato ma anche, in parte, alle Regioni⁸. In questo innovato assetto costituzionale, non è quindi più possibile un’impostazione che riconosca a un ente, nemmeno allo Stato, una posizione sovraordinata rispetto agli altri enti⁹. Né, d’altra parte, si può ritenere che il secondo comma dell’art. 114 Cost. - il quale prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni siano “enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione” – facendo riferimento solamente agli enti sub-statali e non allo Stato, possa mettere in dubbio la parificazione degli enti che costituiscono la Repubblica. Tale disposizione, infatti, deve essere letta tenendo conto che lo Stato, pur essendo elemento costitutivo della Repubblica al pari

identificabile anche con lo Stato, al pari delle altre entità territoriali”. L’A. evidenzia, poi, come la Repubblica perda il proprio carattere di “punto di riferimento unitario” per le entità previste all’art. 114.

⁵ Non mancano, tuttavia, autori che non ravvisano affatto nella formula utilizzata dall’art. 114 Cost. una parità di posizione delle varie componenti della Repubblica. E’ di questo avviso, A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in A.A.VV., *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione (atti dell’incontro di studi di Bologna del 14 gennaio 2002)*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 230, la quale afferma che “dal nuovo art. 114 non è possibile estrarre significati diversi da quelli che esprimeva il vecchio art. 114. Certamente non un principio di parità tra lo Stato e le altre componenti”.

⁶ Così A. PIRAINO, *Dal testo unico ad una “carta di principi” per le autonomie locali*, in *federalismi.it*, n. 16/2006. Si cfr., in proposito, G. ROLLA, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quad. reg.*, 2004, p. 633, il quale, evidenzia come ciascuno dei livelli di governo, individuati dall’ex art. 114 Cost., rappresentino “una componente necessaria dell’ordinamento repubblicano” e “trovino tutti il loro fondamento e la loro legittimazione direttamente nel testo costituzionale”.

⁷ Gli artt. 115 e 128 Cost, abrogati dalla l. c. n. 3 del 2001, prevedevano, rispettivamente: “Le Regioni sono costituite da enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo principi fissati nella Costituzione” e “Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell’ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni”.

⁸ Al contrario, un’autorevole dottrina aveva invece individuato anche nel vecchio testo dell’art. 114 Cost. una “sostanziale omogeneità” fra Regioni ed enti locali, tant’è che si era parlato di “sistema costituzionale delle autonomie locali”. Così F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979.

⁹ Si cfr., in tal senso, M. CAMMELLI, *Amministrazioni (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1274 ss.

degli enti sub-statali, è il solo titolare di poteri sovrani, mentre agli altri enti può essere riconosciuta solamente una posizione di autonomia¹⁰.

Del resto, si muovono nella direzione di potenziare un sistema istituzionale a più livelli, attraverso la valorizzazione delle autonomie, le innovate disposizioni del Titolo V della Costituzione.

All'art. 117 Cost. è stato introdotto il criterio della generalità e residualità della potestà legislativa delle Regioni e della specificità di quella statale. In questo contesto, allo Stato è riservata la competenza legislativa esclusiva in una serie di materie elencate al secondo comma dell'art. 117¹¹, mentre le Regioni possono legiferare nelle materie di competenza concorrente, di cui al terzo comma dell'art. 117, nel rispetto dei principi fondamentali definiti dallo Stato¹².

¹⁰ Così, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1176 ss. L'A. ritiene che l'esclusione dello Stato dall'elenco del secondo comma "sia dovuta all'idea che lo Stato sia comunque titolare della sovranità, mentre agli altri soggetti possono spettare solo condizioni di autonomia. Al contrario la parificazione dello Stato agli altri soggetti contenuta nel primo comma corrisponderebbe alla volontà di considerarlo alla stessa stregua degli altri in quanto soggetto costitutivo della Repubblica". Altri autori, al contrario, ravvisano proprio nel dettato dell'art. 114, c. 2, della Costituzione un elemento che esclude una parità di posizione delle varie componenti della Repubblica. In tal senso, si cfr. A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, cit.

¹¹ In nuovo art. 117, c. 2, Cost. prevede che lo Stato abbia legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- “a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali, referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere d'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e di beni culturali”.

¹² L'art. 117, c. 3, Cost. prevede che siano “materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti ed aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione delle attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale”.

Ai sensi del quarto comma dell'articolo in esame, inoltre, spetta alle Regioni la potestà legislativa nelle materie che non rientrano tra quelle di competenza esclusiva statale o concorrente. È stata quindi prevista per le Regioni ordinarie una potestà legislativa di tipo primario, riservata in passato alle sole Regioni speciali, non limitata dai principi fondamentali della legislazione statale, ma esercitata “nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”¹³. Disposizione, questa, che pone su un piano di parità i legislatori, statale e regionale, i quali incontrano gli stessi vincoli.

A ciò si aggiunga che il nuovo art. 117 Cost. ha esteso la potestà regolamentare delle Regioni nelle materie di legislazione concorrente e regionale esclusiva, limitando quella dello Stato alle sole materie di competenza esclusiva statale, salva delega alle Regioni (art. 117, c. 6)¹⁴.

L'art. 118 della Costituzione, sul quale ci si soffermerà ampiamente di seguito, prevede che la generalità delle funzioni amministrative sia esercitata dai Comuni “salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”¹⁵.

Appare dunque profondamente mutato il ruolo degli enti costitutivi della Repubblica¹⁶: le Regioni godono di una più ampia autonomia legislativa mentre gli enti sub-statali hanno una generale competenza regolamentare ed amministrativa.

¹³ Art. 117, c. 1, Cost.

¹⁴ Sulla potestà regolamentare delle Regioni, si vedano, tra gli altri, P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 951 ss.; V. COCOZZA, *Osservazioni in tema di potestà regolamentare regionale dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003*, in *federalismi.it*, n. 11/2003; E. DE MARCO, *I regolamenti regionali tra Giunta e Consiglio: considerazioni su una controversa allocazione di competenza*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 115 ss., nonché negli “*Studi in onore di Fausto Cuocolo*”, Milano, Giuffrè, 2005, p. 373 ss.; U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità. Seminario di Messina 6 aprile 2001*, Giuffrè, Milano, 2001; D. GALLIANI, *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e statuti*, Giuffrè, Milano, 2005; M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2984 ss.; N. LUPO, *Le potestà regolamentari*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit.; V. ONIDA, *Regolamenti regionali*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXVI, Roma, 1991; G. PARODI, *La nuova disciplina costituzionale del potere regolamentare*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003, p. 125 ss.; A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 699 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 2002, p. 417 ss..

¹⁵ Su questo profilo si è soffermato A. PIRAINO, *Dal testo unico ad una “carta di principi” per le autonomie locali*, cit., il quale ritiene che la riforma abbia “confermato il passaggio dal decentramento amministrativo al policentrismo autonomistico”.

¹⁶ Hanno particolarmente approfondito il tema dei rapporti dei diversi livelli di governo e del loro nuovo ruolo, tra gli altri, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1249; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, cit. p. 1168.

Il nuovo Titolo V, inoltre, attribuisce l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa alle Regioni e agli enti locali e riconosce agli stessi la possibilità di essere titolari di risorse autonome e di tributi propri conseguenti ad una autonoma capacità impositiva, la quale dovrà essere in armonia con la Costituzione e rispettosa dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario¹⁷. Essi dispongono, inoltre, di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio¹⁸.

Al fine di creare un nuovo sistema istituzionale, basato, come si è più volte ricordato, sulla equiordinazione dei diversi enti, sono stati abrogati gli ex artt. 124, 125, c. 1, e 130 Cost., che contenevano, rispettivamente, la disciplina del Commissario di Governo e dei controlli sugli atti amministrativi della Regione e degli enti locali, coerenti con il vecchio modello dei rapporti tra i diversi livelli di governo.

Sono state tuttavia introdotte in Costituzione due ipotesi di potere sostitutivo statale nei confronti degli enti sub-statali. Da un lato, è previsto un intervento sostitutivo del Governo nei confronti di Regioni ed enti locali nei casi, ritenuti particolarmente gravi, di “mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” riservando, comunque, alla legge il compito di definire “le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione”¹⁹. Dall'altro lato, è riconosciuta la possibilità,

¹⁷ Art. 119, cc. 1 e 2, Cost.

¹⁸ Art. 119, c. 2, Cost. Lo Stato può comunque destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni” (art. 119, c. 5). La legge statale può altresì disporre l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, c. 3).

¹⁹ Art. 120, c. 2, Cost. Si ricorda, in proposito, che la formulazione dell'art. 120 Cost. ha sollevato, soprattutto in un periodo precedente le più recenti pronunce della giurisprudenza costituzionale (sulle quali, si veda, *infra*, § 2.5), diversi problemi interpretativi in ordine alla natura giuridica, all'ambito di applicazione e ai presupposti che legittimano l'intervento sostitutivo. Per una disamina dei dubbi interpretativi posti dall'art. 120, c. 2, Cost., si vedano, tra gli altri: C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1357 ss.; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, secondo comma, della Costituzione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, p. 747 ss. Sul punto, sia consentito rinviare, inoltre, a G. MARCHETTI, *I poteri sostitutivi nel quadro del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, p. 233 ss. In particolare, per una tesi favorevole ad escludere l'intervento del Governo nell'esercizio della funzione legislativa regionale si cfr. G. GUZZETTA, F. PIZZETTI, F. SORRENTINO *Risposte dei soci A.I.C. ai quesiti sul nuovo Titolo V delle parti II della Costituzione sottoposti all'A.I.C. dalla I Commissione del Senato*, Audizione del 20 novembre 2001 e S. PANUNZIO, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione, 20 novembre 2001*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Tra coloro che sono a favore di un intervento sostitutivo solo in campo amministrativo, si vedano, inoltre, A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 257 ss.; P. BILANCIA, *Emergenza di livello regionale: necessità ed urgenza di provvedere*, in *Studi per G. Motzo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 37; B.

da parte della legge statale, di sostituirsi alle fonti regionali, in caso di inadempienza in merito “all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea”²⁰. Mentre quest’ultima forma di sostituzione non assume rilevanza, ai nostri fini, poiché non è in grado di incidere sull’intero assetto dei rapporti Stato-Regioni-enti locali, che qui si vogliono analizzare, ma esclusivamente sui rapporti tra il primo e le seconde²¹, il potere sostitutivo del Governo contribuisce, invece, a delineare, concretamente, il nuovo sistema dei rapporti tra i diversi livelli territoriali²². In proposito, si ritiene che proprio il potere sostitutivo possa

CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 137; E. DE MARCO, *Tutela dei diritti e potere sostitutivo nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Studi per G. Motzo*, cit., p. 174; R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la l. cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 502; G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 3; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., p. 1387 ss.; S. MANGIAMELLI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 150-151. Di diverso avviso sono, invece, E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., p. 185; P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1227 ss.. Quanto all’individuazione del presupposto legittimante l’intervento sostitutivo, ossia se debba essere l’inadempimento dell’ente ovvero anche la cattiva o scorretta attuazione o esecuzione di un’attività obbligatoria, la dottrina sembra preferire quest’ultima tesi. In tal senso, V. CERULLI IRELLI, *Art. 8. Attuazione dell’art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in AA. VV., *Legge “La Loggia”. Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003, pp. 175-176.

²⁰ Art. 117, c. 5, Cost.

²¹ Sulle differenze tra l’art. 117, c. 5, e l’art. 120, c. 2, Cost., si vedano: F. PIZZETTI, *I nuovi elementi unificanti del sistema italiano: il posto della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il ruolo dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in S. MANCINI (a cura di), *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 190 ss.; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e “potere estero” delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in www.federalismi.it.

²² In merito, più specificatamente, all’influenza della disciplina del potere sostitutivo sul sistema dei rapporti tra Regioni ed enti locali, è solo il caso di ricordare che, all’indomani dell’entrata in vigore della riforma, prima che una serie di pronunce della Corte riconoscesse la legittimità di interventi sostitutivi regionali (sulle quali, si veda, *infra*, § 2.5), la dottrina aveva assunto posizioni diverse. Si è chiesto per primo se fosse possibile per il legislatore statale “delegare” le Regioni del compito di disciplinare forme di intervento sostitutivo nei confronti degli enti locali, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 138. In occasione del primo ricorso governativo avverso una legge della Toscana in materia di controlli sugli enti locali, in cui la Corte aveva, tra l’altro, dichiarato cessata la materia del contendere - poiché nelle more del giudizio la Regione aveva modificato la normativa impugnata (ordinanza n. 15 del 2003) - P. CAVALIERI (*I poteri sostitutivi su Comuni e Province*, in *Le Regioni*, 2003, p. 846 ss.) aveva configurato il potere sostitutivo come “uno strumento di intervento assolutamente straordinario, di ultima istanza (...) come istituto di chiusura del sistema”, ritenendo che il riferimento alla legge di cui al secondo comma dell’art. 120 Cost. fosse da intendere sempre nel senso della legge statale. E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, cit., p. 187, aveva invece ritenuto che il richiamo contenuto nell’art. 120, c. 2, Cost. al principio di sussidiarietà, dovesse implicare che la legge *in* prevista prevedesse auspicabilmente “tutte le volte in cui ciò sia possibile, la previsione di interventi sostitutivi del livello territoriale di governo immediatamente superiore a quello rimasto inerte e, solo nel caso di inattività anche di questo, del livello ulteriore, prevedendo l’intervento del Governo come ipotesi di chiusura del sistema, oltre che, (...) di cura di interessi infrazionabili ed urgenti”. A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1323-1325, nel riconoscere all’intervento sostitutivo un “carattere di straordinarietà-eccezionalità” aveva sottolineato che “la norma si presterebbe ad essere letta come legittimante, appunto, l’intervento statale con l’ampiezza e, insieme, nei limiti indicati, ma non già escludente la possibilità di casi di sostituzione, per così dire, ordinaria (...) intestata ad organi della Regione o di altri poteri pubblici”. Si cfr. anche C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo. Commento all’art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, il Mulino, Bologna, 2003, il quale, in relazione alla possibilità di poteri surrogatori delle Regioni speciali, aveva ritenuto che “la loro competenza esclusiva, in materia

costituire un importante strumento di collegamento tra gli enti²³, all'interno di un sistema policentrico che necessita di nuove modalità di raccordo e di concertazione tra gli stessi²⁴.

È solo il caso di ricordare, al riguardo, che la riforma del 2001 non ha previsto strumenti innovativi di collaborazione tra Stato e Regioni. Quanto ai rapporti tra gli enti sub-statali, invece, l'art. 123, u. c., Cost. demanda allo Statuto regionale la disciplina del Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali. Disposizione, questa, che mira a potenziare un rapporto diretto, in chiave collaborativa, tra Regioni ed enti sub-regionali, superando la tradizionale impostazione che ha perlopiù considerato lo Stato come unico interlocutore di questi ultimi²⁵.

Nello spirito della riforma, allo scopo di valorizzare il ruolo degli enti locali, a questi ultimi sono state riconosciute - oltre all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, prevista in passato solamente per le Regioni, e la possibilità di avere risorse autonome, di stabilire e applicare tributi ed entrate propri e di disporre di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio - la piena autonomia statutaria²⁶ e la potestà regolamentare, in relazione all'organizzazione e allo svolgimento delle loro funzioni²⁷.

Ha invece lo specifico scopo di permettere una maggiore valorizzazione delle potenzialità delle singole Regioni ordinarie il riconoscimento costituzionale della possibilità, per queste ultime, di ottenere "forme e condizioni particolari di autonomia", secondo modalità e criteri prestabiliti²⁸.

di ordinamento degli enti locali, ricomprenda anche la possibilità di configurare le ipotesi di intervento sostitutivo nei confronti degli enti locali".

²³ Si sofferma sul ruolo del potere sostitutivo in un sistema policentrico, A. PAPA, *Potere sostitutivo e rapporti Stato-Regione nell'adempimento degli obblighi comunitari*, in G. CASTALDI, A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nell'esperienza italiana e spagnola*, Editoriale scientifica, Napoli, 2005, p. 207 ss.

²⁴ Così F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso*, cit, p. 1168. L'A., dopo aver sottolineato come nel nuovo assetto istituzionale sia venuto meno il ruolo unificante che in precedenza spettava al legislatore statale e, di conseguenza, almeno potenzialmente, anche al Governo centrale e alle amministrazioni statali, ribadisce la necessità di nuovi strumenti di concertazione tra i vari livelli di governo. Sul tema, si cfr., inoltre, M. CAMMELLI, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, p. 1079 ss.

²⁵ Sui rapporti tra Regioni ed enti locali, prima e dopo la riforma costituzionale, sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002 e alla bibliografia *ivi* richiamata.

²⁶ Art. 114, c. 2, Cost.

²⁷ Art. 117, c. 6, Cost.

²⁸ Art. 116, c. 3, Cost. Si sono soffermati sui profili e i problemi del regionalismo differenziato: L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000; G. D'IGNAZIO, *Asimmetrie e differenziazioni regionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale*, Giuffrè Milano, 2003, E. DE MARCO, *Lo Stato istituzionalmente decentrato tra Costituzione e realtà*, in *Percorsi del "nuovo costituzionalismo"*, cit., p. 240 ss.; A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003; D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003, p. 419 ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit.

2. LA NUOVA CONFIGURAZIONE DELLA REGIONE: DA ENTE DI GESTIONE A ENTE DI GOVERNO

Le innovazioni del Titolo V della Costituzione, sopra descritte, comportano una ridefinizione del ruolo della Regione e degli enti locali e dell'intero sistema delle autonomie.

Per un verso, l'introduzione del nuovo sistema amministrativo dovrebbe comportare una riduzione delle funzioni amministrative esercitate direttamente dalla Regione, le quali dovrebbero tendenzialmente essere attribuite ai livelli di governo sub-regionali. Per altro verso, la Regione, alleggerita dal peso dell'esercizio diretto di gran parte delle funzioni amministrative, è chiamata a svolgere perlopiù funzioni di organizzazione, indirizzo, programmazione, coordinamento e verifica, caratterizzandosi prevalentemente come ente di governo di un determinato territorio.

In questo contesto, si profila un significativo ruolo della Regione nella ridefinizione non solo dei propri assetti istituzionali, organizzativi e finanziari ma anche di quelli degli enti locali.

2.1. Il ruolo della Regione nel processo di riorganizzazione delle funzioni amministrative

La nuova versione dell'art. 118 Cost. attribuisce alle Regioni un importante ruolo nell'ambito del processo di allocazione delle funzioni amministrative, prevedendo la competenza di entrambi i legislatori, sia statale sia regionale, in questa materia²⁹. Essi,

²⁹ Sul riparto di competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali delineato dalla riforma costituzionale la bibliografia è vastissima. Ci si limita, pertanto, a citare: R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 365 ss.; M. CAMELLI, *Amministrazioni (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1273 ss.; S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2001, p. 1193 ss.; A. D'ATENA, *Il nodo delle funzioni amministrative* (28.02.2002), in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002; G. C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali*, in www.amministrazioneincammino.it, 2001; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., p. 1305 ss.; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 383 ss.; E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 439 ss.; V. LOPILATO, *Le funzioni amministrative*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 178 ss.; S. MANGIAMELLI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (Atti del Convegno del 31 gennaio 2002 organizzato presso la LUIS Guido Carli)*, Luiss ed., Roma, 2002; ID., *L'attuazione della riforma del titolo V Cost. L'amministrazione: tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in A. D'ATENA (a cura di), *Il Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma del titolo V*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 125 ss.; F. S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2001, p. 399 ss.; G. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della*

nell'ambito delle proprie competenze, possono allocare le funzioni amministrative, valutando le esigenze di carattere unitario che impongono l'attribuzione delle stesse a un soggetto diverso dal Comune, al quale spetta la generalità delle stesse, nel rispetto dei principi di sussidiarietà³⁰, differenziazione e adeguatezza³¹. Mentre il legislatore statale è tenuto a individuare le funzioni fondamentali-proprie di Comuni, Province e Città metropolitane³² ed, eventualmente, a conferire a questi enti ulteriori funzioni, nelle materie di propria competenza, il legislatore regionale è chiamato a compiere una redistribuzione nelle funzioni sul proprio territorio.

È evidente, peraltro, che la previsione di una centralità della potestà legislativa regionale contribuisca ad ampliare il ruolo delle Regioni nella redistribuzione delle funzioni, in

Costituzione, in *Le Regioni*, 2004, p. 11 ss.; P. URBANI, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 459 ss.

³⁰ Essendo la letteratura sul principio di sussidiarietà ampissima, si richiamano qui solo alcuni autori, senza nessuna presunzione di completezza, che si sono soffermati sull'argomento. In particolare, sulla sussidiarietà verticale e orizzontale introdotta dalla riforma costituzionale, si vedano: L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale: la frontiera della democrazia*, Guarini e Associati, Milano, 2005; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004; P. DE CARLI, *Aspetti della sussidiarietà e revisione del Titolo V parte II della Costituzione*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, cit., p. 251; ID., *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, Milano, 2002; M. CAMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quad. reg.*, 2002, p. 453 ss.; P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Quad. reg.*, 2002, p. 447; E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Giuffrè, Milano, 2005; ID., *Sussidiarietà e autonomia nell'attuale quadro normativo costituzionale*, in *Percorsi del "nuovo costituzionalismo"*, cit., p. 247 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovine, Napoli, 2003; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Cedam, Padova, 2003; F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, Giappichelli, Torino, 2003; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001; G.U. RESCIGNO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, in *Quad. reg.*, 2002, p. 381 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo*, in *federalismi.it*, n. 20/2007.

³¹ A tale proposito, infatti, è stato autorevolmente evidenziato da F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, cit., p. 1178 ss., come nel nuovo testo costituzionale manchi un criterio di "attribuzione automatica" di funzioni amministrative a ciascuno dei diversi livelli di governo.

³² Si condivide qui la tesi, sostenuta peraltro dalla dottrina prevalente, che ha identificato le funzioni "proprie" con quelle "fondamentali", individuate con legge statale ai sensi dell'117, c. 2, lett. p). In questo modo, i Comuni, le Province e le Città metropolitane avrebbero funzioni fondamentali-proprie, individuate con legge statale, che sarebbero sottratte alla disponibilità della legge regionale, e funzioni ulteriormente "conferite" agli stessi, con leggi statali e regionali, nell'ambito delle proprie competenze. In tal senso, si cfr.: A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., p. 1314 ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1259 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, cit., p. 1178 ss. R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1233 ss. Una parte della dottrina, al contrario, rifiutando la tesi di una coincidenza tra le funzioni fondamentali con quelle proprie, ha distinto tra tre categorie di funzioni: le funzioni fondamentali, attribuite, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p), dalla legge dello Stato; le funzioni proprie, attribuite dalla legge statale o regionale; le funzioni conferite dalla legge statale o regionale. In proposito, si veda la tesi di R. BIN, *La funzione amministrativa*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, cit., p. 111 ss.. Altri autori, ancora, hanno compiuto una ricostruzione di carattere storico-normativa delle funzioni "proprie" degli enti locali; quest'ultime sarebbero quelle funzioni la cui titolarità spetta agli enti locali sulla base di leggi previgenti. In tal senso, si cfr. S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, cit. Condivide questa tesi, G. C. DE MARTIN, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit.

quanto esse non sono più tenute a rispettare i principi e i limiti dettati dalla legislazione statale, proprio in virtù della citata parificazione dei legislatori, statale e regionale, e del principio separazione della legislazione sulla base della competenza. Inoltre, sembrerebbe coerente con il nuovo assetto amministrativo un riconoscimento di un intervento della fonte regionale anche nelle materie attribuite alla legislazione concorrente, proprio al fine di garantire una redistribuzione delle funzioni tra gli enti locali che risponda maggiormente ai principi costituzionali e, in particolare, a quello di differenziazione³³.

Non bisogna trascurare, tuttavia, che la Corte costituzionale ha elaborato, a partire dalla sent. 303 del 2003, il principio della sussidiarietà “ascensionale”, secondo cui, per esigenze unitarie, è possibile che la legge statale assegni allo Stato l’esercizio di funzioni amministrative che rientrano, non solo nelle materie di potestà esclusiva statale, ma anche in quelle di potestà concorrente e di potestà residuale delle Regioni³⁴.

Va sottolineato, infine, che il principio di sussidiarietà, che avrebbe dovuto comportare un processo di riallocazione delle funzioni secondo il modello amministrativo sopra delineato, non ha ancora trovato piena applicazione. Non si ancora proceduto a dettare una disciplina di individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e di adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma. Al

³³ In tal senso, si veda R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, cit., p. 1240, la quale evidenzia che se l’art. 118, c. 1, “indica i principi secondo i quali deve essere operato il riparto, il successivo comma dello stesso articolo detta la regola riguardante la competenza a predisporre il riparto stesso: la legge statale e la legge regionale “secondo le rispettive competenze” conferiscono le funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane. Secondo l’A., “ad eccezione della determinazione delle “funzioni fondamentali” (...), riservata in ogni materia alla legge statale, (...)” “il compito di ripartire le funzioni tra gli enti locali spetta dunque alla fonte che detiene la competenza legislativa nella materia (...)”. L’A., ritiene, inoltre, che nelle materie di legislazione concorrente “sembra abbastanza scontato (...) che debba essere la fonte regionale perché essa meglio dell’altra potrà tener conto dei principi cui il riparto deve ispirarsi, ed in modo particolare di quello di differenziazione”.

³⁴ Sulla sent. 303 del 2003 si rinvia a: A. ANZON, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni (nota a Corte cost. n. 303/2003)*; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a Corte cost. n. 303/2003)*; Q. CAMERLENGO, *Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; F. CINTIOLI, *Le forme d’intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza n. 303 del 2003*; E. D’ARPE, *La Consulta censura le norme statali “cedevoli” ponendo in crisi il sistema: un nuovo spetto della sentenza 303/2003*; A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (nota a Corte cost. n. 303/2003)*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2776 ss.; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare ...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia (nota a Corte cost. n. 303 del 2003)*; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny (nota a Corte cost. n. 303/2003)*, tutti in *Forum di Quaderni Costituzionali*, sul sito <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Cort. Cost., 1° ottobre 2003, n. 303)* e A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, entrambi in *Federalismi.it.*, n. 12/2003; L. Vandelli, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 30 ss..

riguardo, ci si limita a rammentare che la legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia)³⁵, oltre a prevedere disposizioni per l’attuazione dell’art. 118 Cost.³⁶, conteneva una delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 117, c. 2, lett. p), della Costituzione e per l’adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma costituzionale³⁷. La delega non fu però esercitata³⁸.

La definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali avrebbe dovuto costituire un primo passo per l’attuazione della riforma costituzionale, anche la fine di stabilire con maggiore precisione l’entità delle risorse da assegnare ai vari livelli di governo. Si è invece provveduto a dare attuazione alla riforma, partendo dal cd. federalismo fiscale. La legge 5 maggio 2009, n. 42 (“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”) ha stabilito ciò che dovrà essere finanziato e attraverso quali tributi, senza aver prima compiuto una precisa determinazione delle funzioni svolte dagli enti³⁹. La legge contiene solo una prima individuazione, in via provvisoria e ai soli fini

³⁵ Recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”. Sulla legge La Loggia si vedano: AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Giuffrè, Milano, 2003; AA.VV., *Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V, della Costituzione*, cit.; P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L’attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131*, Giappichelli, Torino, 2004; G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit.

³⁶ Art. 7 della legge n. 131 del 2003. Per un commento dell’art. 7, si veda, C. CITTADINO, in AA.VV., *Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V, della Costituzione*, cit., p. 154 ss.

³⁷ Art. 2 della legge n. 131 del 2003. Per un commento dell’art. 2, si veda, F. PIZZETTI, in AA.VV., *Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V, della Costituzione*, cit., p. 57 ss.

³⁸ Successivamente, l’interruzione anticipata della XV legislatura impedì l’approvazione del d.d.l. n. 1464 del Governo, presentato al Senato il 5 aprile 2007, recante “Delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione e per l’adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali della legge costituzionale n. 3 del 2001”

³⁹ Per un primo commento del d.d.l. sul federalismo fiscale, successivamente approvato dal Parlamento, si rinvia a: L. ANTONINI, *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, in *federalismi.it*, n. 16/2008; F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Il disegno di legge sull’attuazione del federalismo fiscale all’esame del Senato – osservazioni e rilievi sul testo del relatore*, in www.astrid-online.it, 2008; ; A. CARINCI, *Osservazioni al disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale* e E. JORIO, *Il federalismo fiscale esige un uguale punto di partenza. Una prima lettura della proposta Calderoli*, entrambi in *federalismi.it*, n. 22/2008; E. JORIO, *Considerazioni in itinere sulla proposta di Calderoli*, in *federalismi.it*, n. 18/2008; ID., *La legge delega di attuazione del federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, n. 8/2009; R. BIN, *Che ha di federale il “federalismo fiscale”?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 525; T. GROPPI, *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 22/2008; G. M. SALERNO, *Il federalismo fiscale alle porte: opportunità e problematiche*, in *federalismi.it*, n. 18/2008; ID., *Verso l’approvazione finale della legge delega per l’attuazione del federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, n. 7/2009. Sull’argomento, si vedano altresì le relazioni del workshop, coordinato da P. BILANCIA e svoltosi nell’ambito del P.R.I.S. (Progetto di studio sui processi di riforma istituzionale e di modernizzazione economico-sociale del Paese) dal titolo “Federalismo fiscale e sistema delle autonomie”, (21 gennaio 2009), disponibili sul sito www.giuripol.unimi.it/pris/pris.htm. Per un commento alla legge n. 42 del 2009, si rinvia a: E. BUGLIONE, *La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *federalismi.it*, n. 10/2010; E. JORIO, S. GAMBINO, G. D’IGNAZIO, *Il federalismo fiscale*, Maggioli, Rimini, 2009; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Il federalismo fiscale, secondo la legge n. 42 del 2009, Appendice di aggiornamento*, in *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2009; R. NANIA, *La questione del “federalismo fiscale” tra principi costituzionali ed avvio del percorso attuativo*, in *federalismi.it*, n. 23/2009; V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di) *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma, 2009; A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il “Federalismo fiscale”. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010; F. SCUTO, *The Italian Parliament paves the way to ‘fiscal federalism’*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 2, issue 1, 2010.

dell'attuazione della legge in parola, delle funzioni degli enti locali, limitandosi a porre una distinzione tra funzioni fondamentali e quelle non fondamentali⁴⁰. Vengono altresì dettate norme transitorie per l'istituzione delle Città metropolitane⁴¹ e per l'individuazione, sempre in via provvisoria, delle funzioni fondamentali delle stesse⁴². Al contempo, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva, nella riunione del 19 novembre 2009, lo schema di d.d.l. recante "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati". Vi è uno sfasamento temporale tra l'approvazione della legge di attuazione dell'art. 119 Cost. e l'approvazione del d.d.l. per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali al novellato testo costituzionale. Non vi è quindi stato un approccio sistematico al processo di riforma, finalizzato all'adeguamento del Testo Unico degli enti locali e alla completa attuazione delle nuove disposizioni costituzionali.

2.2. Il ruolo della Regione nella definizione dell'ordinamento e dell'organizzazione regionale e locale

La Regione ha un importante ruolo nella definizione, non solo del proprio assetto ordinamentale, ma anche di quello degli enti locali. Si ritiene, infatti, che la Regione abbia competenza legislativa relativamente ad importanti aspetti dell'ordinamento degli enti sub-regionali. La Costituzione, infatti, prevede che la legge statale sia competente a disciplinare soltanto la materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane"⁴³, riconoscendo implicitamente la possibilità di

⁴⁰ Art. 21, cc. 3 e 4, l. 42/2009. Per i Comuni sono considerate funzioni fondamentali: il 70% delle funzioni di amministrazione, gestione e controllo, polizia locale, istruzione pubblica, viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, settore sociale. Per le Province sono considerate funzioni fondamentali: il 70% delle funzioni di amministrazione, gestione e controllo, istruzione pubblica, trasporti, gestione del territorio e tutela ambientale, servizi del mercato del lavoro. Sono considerate funzioni non fondamentali per i Comuni e le Province tutte le altre funzioni.

⁴¹ Art. 23, cc. 1, 2, 3, 4 e 5, l. 42/2009. Le Città metropolitane potranno essere istituite nelle aree metropolitane in cui sono compresi i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, con conseguente cessazione della Provincia di riferimento.

⁴² Art. 23, c. 6, lett. f), l. 42/2009. Per le Città metropolitane sono considerate funzioni fondamentali: la pianificazione del territorio e delle reti infrastrutturali, la strutturazione dei sistemi coordinati di gestione di servizi pubblici, la promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

⁴³ Art. 117, c. 2, lett. p), Cost. Secondo alcuni autori, tale previsione è volta a limitare le competenze regionali in materia di organizzazione del sistema di governo locale. Il legislatore costituzionale, pertanto, avrebbe fatto un passo indietro rispetto alla legge n. 142 del 1990 e al d. lsg. n. 112 del 1998, i quali assegnavano alla Regione un "compito di regia nella distribuzione dei compiti amministrativi tra i diversi livelli di governo locale". In tal senso,

intervento della legge regionale relativamente a quei profili che non sono riservati alla competenza statale ed alla potestà regolamentare di questi enti. Sebbene non sia facile delineare la portata di tale riserva, si ritiene che questa riguardi solo gli elementi dell'ordinamento degli enti locali espressamente citati e non si estenda ad altri elementi, che pertanto devono essere considerati di competenza regionale⁴⁴. Viene quindi meno, oltre al potere ordinamentale statale, anche la possibilità di una disciplina uniforme dell'ordinamento degli enti locali.

Tale tesi sembrerebbe peraltro confortata da alcune considerazioni. È innanzitutto l'elencazione degli elementi dell'ordinamento degli enti locali, contenuta nella Carta costituzionale, a far propendere per una delimitazione della competenza legislativa esclusiva statale in questa materia. Se il legislatore avesse voluto attribuire l'intera materia ordinamentale alla potestà dello Stato avrebbe usato un'altra formula, evitando di specificare gli ambiti di competenza di quest'ultimo. Non sembra inoltre conforme con il sistema flessibile delineato dalla riforma un intervento centrale che detti regole uniformi per tutti gli enti locali, perché in contraddizione con il principio di differenziazione. È evidente, infatti, come una disciplina relativa all'ordinamento degli enti locali, basata sulla differenziazione del sistema amministrativo degli enti, in relazione alle rispettive caratteristiche territoriali, economiche e sociali, e alle esigenze espresse dalle comunità stanziati sui propri territori, sia maggiormente coerente col nuovo quadro costituzionale. Del resto, si è mossa in questa direzione la previsione costituzionale che ha attribuito alle Regioni la possibilità di conferire agli enti locali funzioni amministrative, nell'ambito delle proprie competenze. Va poi ricordato che la legge costituzionale n. 2 del 1993, con la quale sono state introdotte "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", ha riconosciuto alle Regioni in questione - in modo analogo a quanto già disposto dallo Statuto della Sicilia - una potestà legislativa esclusiva in materia di "ordinamento degli enti locali e delle rispettive circoscrizioni".

Si può osservare, tuttavia, che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha dato una lettura restrittiva del dettato costituzionale relativamente alla materia dell'ordinamento degli enti locali. Essa ha in più occasioni ribadito il ruolo centrale del legislatore e del principio di

si cfr. G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 1010-1011.

⁴⁴ Si cfr., in proposito, F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 414-419, il quale sottolinea che "l'ordinamento degli enti locali non è più richiamato tra le materie di competenza concorrente, per le quali fissare principi fondamentali", come avveniva in passato, e, pertanto, allo Stato spettano le tre sub-materie: legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali.

legalità, non solo riguardo alla redistribuzione delle funzioni amministrative⁴⁵, ma altresì nella regolazione del loro esercizio⁴⁶.

Ciò premesso, occorre compiere una distinzione tra i vari profili che possono essere ricompresi nella legislazione regionale di disciplina dell'ordinamento degli enti locali, dato che il legislatore è tenuto a rispettare limiti diversi in relazione ai vari aspetti⁴⁷.

2.2.1. (Segue): a) la competenza regionale in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni degli enti locali

La riforma costituzionale ha attribuito alla Regione significativi poteri in merito all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti locali. In questa materia, tuttavia, la competenza legislativa regionale trova un limite, oltre che nella potestà legislativa esclusiva statale in materia di individuazione degli organi comunali e provinciali⁴⁸, nella potestà regolamentare agli enti locali in materia di organizzazione ed esercizio delle proprie funzioni⁴⁹.

In questo contesto - in una lettura sistematica del testo costituzionale, considerando la riserva relativa di legge contenuta all'art. 97 Cost. ed escludendo l'estensione della potestà dello

⁴⁵ Si cfr., oltre la sopra citata sent. n. 303 del 2003, le sentt. nn. 6 e 423 del 2004 e 31 del 2005, e, in particolare, per quanto attiene alle funzioni fondamentali degli enti locali, la sent. n. 43 del 2004 (sulla quale si veda, infra, § 2.5).

⁴⁶ In particolare, la sent. n. 303 del 2003 ha affermato che “il principio di legalità (...) impone che le funzioni assunte in sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge” (nella specie quella statale). Si soffermano su questo aspetto, tra gli altri, A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (nota a Corte cost. n. 303/2003)*, cit., il quale ha sottolineato che la Corte non ha tenuto conto che il principio di legalità può essere soddisfatto anche dalla legge regionale; A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle “funzioni fondamentali”*, cit.; M. G. SALERNO, *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella “partita a tre” fra Stato, Regioni ed enti locali*, in www.federalismi.it, n. 3/2004; L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, cit..

⁴⁷ In tal senso, si cfr. A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., p. 1318. Significativa appare poi la tesi di G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, cit., p. 167 e *Relazioni tra ordinamenti e sistema della fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, p. 336, il quale ritiene che “le Regioni possano disciplinare profili significativi dell'ordinamento locale, con una ampiezza e discrezionalità via via decrescente a seconda che esse attengono a: a) l'ordinamento di enti locali non dotati di autonomia costituzionale (ad esempio, le Comunità montane); b) l'organizzazione sovracomunale o sovraprovinciale (ad esempio, le forme associative, le unioni, le aree metropolitane); c) l'ordinamento interno dei Comuni, delle Province delle città metropolitane per ciò che non attiene alla materia elettorale, agli organi di governo ed alle funzioni fondamentali”. Classificazione ripresa da A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle “funzioni fondamentali”*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 5/2004. Secondo l'A., le Regioni possono disciplinare significativi aspetti dell'ordinamento degli enti locali, ed in particolare: “a) della circoscrizione territoriale dei Comuni (...); b) dell'ordinamento di enti locali non dotati di autonomia costituzionale (...); c) dell'organizzazione sovracomunale o sovraprovinciale (...); c) dell'ordinamento interno dei Comuni, delle Province delle città metropolitane per ciò che non attiene alla materia elettorale, agli organi di governo ed alle funzioni fondamentali; d) del coordinamento della finanza pubblica (l'art. 117, co.3. cost. rimette adesso alla competenza legislativa concorrente la “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”).

⁴⁸ Si cfr. M. CAMMELLI, *Amministrazioni (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, cit., p. 1273 ss.

⁴⁹ Art. 117, c. 6, Cost.

Stato, limitata alla sola organizzazione amministrativa degli apparati statali⁵⁰ - appare pertanto utile soffermarsi ad esaminare il rapporto tra legge e regolamenti regionali, da un lato, e i regolamenti locali, dall'altro, nella materia in esame⁵¹. È necessario ricordare, al riguardo, che la Corte costituzionale ha individuato una riserva di competenza regolamentare degli enti locali nei confronti dei regolamenti regionali e non della legge regionale. La legge regionale può quindi, in presenza di specifiche esigenze unitarie, intervenire per garantire uniformità nello svolgimento delle funzioni locali, mentre il regolamento regionale non può invadere l'ambito normativo locale, nemmeno in via suppletoria e cedevole⁵².

Riguardo gli aspetti relativi all'“organizzazione” delle funzioni attribuite agli enti locali, è estesa a questi ultimi la potestà regolamentare, ad eccezione della disciplina degli organi che, come si è detto, è materia di competenza legislativa esclusiva statale, e della eventuale definizione, da parte della legge regionale, dei soli principi dell'organizzazione locale, giustificata da esigenze unitarie. Quanto allo “svolgimento” delle funzioni si potrebbe avere un intervento della legge regionale di attribuzione delle funzioni amministrative che, per esigenze di coordinamento, si limiti, anche in questo caso, a stabilire solo principi, in modo da non togliere spazio alle scelte degli enti sub-regionali

2.2.2. (Segue): b) la competenza regionale in materia di organizzazione delle funzioni a livello sovracomunale o sovraprovinciale e di forme associative degli enti locali

Deve essere considerata di competenza regionale anche la disciplina dell'organizzazione delle funzioni a livello sovracomunale o sovraprovinciale e di forme associative degli enti locali, necessarie, in alcuni casi, per lo svolgimento delle funzioni stesse.

È evidente, infatti, che in un contesto in cui la maggior parte dei Comuni italiani, ai quali tendenzialmente andrebbe attribuita la generalità delle funzioni amministrative, è di piccole, a volte piccolissime dimensioni e priva delle necessarie risorse (organizzative, umane, strumentali, oltre che finanziarie) per esercitarle in modo efficace ed efficiente⁵³, la modalità di esercizio associato delle funzioni è destinata ad assumere particolare importanza. La

⁵⁰ Art. 117, c. 2, lett. g), Cost.

⁵¹ Sull'argomento, si sono soffermati, in particolare, M. DI FOLCO, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale. Statuti e regolamenti locali nel sistema delle fonti fra tradizione e innovazione costituzionale*, Cedam, Padova, 2007, p. 233 ss.; ID., *Regioni ed enti locali*, in “*Quinto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*”, 2008, tratto dal sito www.issirfa.cnr.it, p. 13 ss.; S. GAMBINO, *Autonomie territoriali e riforme*, in *federalismi.it*, n. 5/2009, p. 55 ss.; W. NOCITO, *Le fonti locali: statuti e regolamenti*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 261 ss.; R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 963 ss.

⁵² In tal senso, si vedano le sentt. nn. 372 del 2004 e 246 del 2006.

⁵³ In proposito, è utile ricordare che nel nostro Paese i Comuni con residenti inferiori a cinquemila abitanti sono cinquemilaottocentoquaranta, pari al 70,86% del totale.

realizzazione del nuovo sistema amministrativo deve necessariamente passare attraverso una valorizzazione di forme associative tra gli enti locali⁵⁴ – le quali, peraltro, possono costituire una premessa per l'avvio di procedure di costituzione di una unione di Comuni o di fusione di Comuni⁵⁵ - al fine di raggiungere una dimensione adeguata ad esercitare determinate funzioni⁵⁶.

In questa prospettiva, si profila un importante ruolo della Regione. Da un lato, il legislatore regionale dovrebbe stabilire che i Comuni che non hanno determinati requisiti minimi - di carattere demografico, organizzativo o dimensionale – debbano esercitare determinate funzioni attraverso quelle forme disciplinate al Capo V del T.U. degli enti locali - le Convenzioni, i Consorzi, le Unioni di Comuni, l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni e gli accordi di programma⁵⁷ - spesso ignorate in passato. D'altra parte, i Comuni, hanno sempre la possibilità di scegliere la modalità di gestione associata delle funzioni da essi esercitate (sia delle funzioni loro attribuite o conferite che di quelle fondamentali determinate dalla legge statale). Dall'altro lato, la Regione dovrebbe prevedere forme premiali per l'esercizio associato delle funzioni da parte degli enti locali, al fine di potenziare tale modalità. Appare fondamentale, in proposito, trovare un equilibrio tra il potere regionale di determinare i livelli adeguati di esercizio delle funzioni conferite e l'autonomia comunale di individuare le forme associative ritenute più idonee a tale scopo⁵⁸.

Ciò sarà possibile solo attraverso una reale volontà degli enti interessati di cooperare al fine di garantire una maggiore razionalizzare dell'amministrazione locale.

⁵⁴ Sulle forme associative si vedano: E. BRACCI, *Le forme associative tra i Comuni*, in *La finanza locale*, 2003, p. 757 ss.; G. LA TORRE, *Gestione dei servizi locali e forme associative*, in *L'amministrazione italiana*, 2006, p. 531 ss.

⁵⁵ Si cfr., sull'argomento, C. PANTANI, *Regioni e processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture (con particolare riferimento agli istituti dell'unione e della fusione di Comuni)*, in *Lo Stato civile italiano*, 2000, 705 ss.

⁵⁶ In proposito, si vedano le osservazioni di V. CERULLI IRELLI, *Principio di sussidiarietà ed autonomie locali*, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 275 ss.

⁵⁷ Disciplinate, rispettivamente, agli artt. 30, 31, 32, 33 e 34 del TUEL.

⁵⁸ Si è mossa in questa direzione, ad es., la l.r. Umbria n. 23 del 2007. Sulla disciplina delle forme associative contenuta in tale legge, si veda M. DI FOLCO, *Regioni ed enti locali*, in *“Quinto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia”*, cit., p. 16 ss.

2.2.3. (Segue): c) la competenza regionale in materia di ordinamento di enti non dotati di autonomia costituzionale e di altri soggetti destinatari di funzioni amministrative

Si ritiene che rientri nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni anche l'intero ordinamento degli enti non dotati di autonomia costituzionale, ad esempio le Comunità montane, compresa la possibilità di disporre l'istituzione o la soppressione⁵⁹.

Peraltro, le Regioni, nell'allocare le funzioni amministrative, potrebbero maggiormente valorizzare questi enti, laddove vi sia la necessità di una gestione associata delle stesse da parte dei Comuni montani⁶⁰. Di più: le Regioni potrebbero riconoscere le Comunità montane quali

⁵⁹ Così si è pronunciata la Corte costituzionale nelle sentt. nn. 229 del 2001 e 237 del 2009. La Corte costituzionale ha inoltre chiarito che alla Comunità montana va riconosciuta “la natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei Comuni che ad essa fanno capo” ed ha affermato che la disciplina delle Comunità montane, “pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel decreto legislativo n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell’art. 117, quarto comma della Costituzione” (sent. n. 244 del 2005). Hanno quindi suscitato perplessità quelle disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) che dettavano i “principi fondamentali” per il riordino delle Comunità montane (da realizzarsi “ad integrazione dell’art. 27 T.U. degli enti locali”), facendo così rientrare la materia nella competenza concorrente Stato-Regioni (si cfr, sull’argomento, S. FOÀ, *La sopravvivenza “finanziariamente condizionata” delle Comunità montane*, in *federalismi.it*, n. 2/2008; A. STERPA, *L’attuazione della riforma, Estratto dal “Quinto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia”*, 2008, tratto dal sito www.issirfa.cnr.it). Tanto che non sono mancati ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale (da parte della Regione Veneto e Toscana), la quale ha dichiarato l’illegittimità di alcune disposizioni della legge finanziaria 2008 sul riordino delle Comunità montane, finalizzato alla riduzione delle spese di funzionamento, in quanto considerate in contrasto con l’art. 117 Cost. La Corte ha ribadito (come già affermato nelle precedenti sentt. nn. 244 e 456 del 2005 e 397 del 2006) che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la disciplina delle Comunità montane “rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell’art. 117, quarto comma”. Essa, tuttavia, non ha condannato l’intervento statale perché lesivo della competenza esclusiva delle Regioni in materia di Comunità montane ma, considerando le norme oggetto del giudizio (eccetto del c. 21) rientranti nella materia del “coordinamento della finanza pubblica”, di competenza concorrente tra Stato e Regioni, ha valutato la legittimità o meno delle stesse sulla base del rispetto dei limiti imposti a questa tipologia di competenza. Da un lato, essa ha riconosciuto la legittimità di quelle norme (cc. da 17, 18 e 19 dell’art. 2, l. n. 244 del 2007, i quali imponevano un riordino delle Comunità montane finalizzato alla riduzione dei costi) che prevedevano principi fondamentali concernenti il coordinamento della finanza pubblica. Dall’altro lato, la Corte ha giudicato incostituzionali quelle norme di dettaglio e di applicazione automatica (cc. 20, 21, ultimo periodo, e 22 dell’art. 2, l. n. 244 del 2007) che non lasciavano “alle Regioni alcun spazio di autonoma scelta”, disponendo, “in via principale, direttamente la conseguenza, anche molto incisiva, della soppressione delle Comunità” - in base a parametri altimetrici e associativi - nel caso in cui le Regioni non avessero provveduto ad un loro riordino. Tale sentenza non produce ovviamente effetti nei confronti delle Regioni che hanno approvato leggi di riordino delle Comunità montane (tutte tranne Lazio, Puglia e Veneto). Essa può invece avere conseguenze importanti per le Regioni che non hanno approvato tali leggi; non si possono più tenere in considerazione i riordini avvenuti, in modo automatico, in base al dettato della legge finanziaria (e, più in particolare, le previsioni di soppressione delle stesse). Sulla sent. n. 237 del 2009 si veda C. LOSAVIO, *Le norme sul riordino delle Comunità montane al vaglio della Corte costituzionale*, in www.eim.gov.it/files/uploads/nota_sentenza_Corte_Costituzionale.pdf.

⁶⁰ In tal senso, la Corte costituzionale ha riconosciuto la natura di ente locale alle Comunità come “caso speciale di unione 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” (sent. n. 229 del 2001, richiamata dalla sent. n. 244 del 2005). Sulle Comunità montane, dopo la riforma del Titolo V, sia consentito rinviare al mio *Le Comunità montane nel nuovo testo unico degli enti locali*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 15, 2005, p. 1637 ss. Si veda, inoltre, I. NICOTRA, G. BELFIORE, *Comunità montane: costo o risorsa?*, in *federalismi.it*, n. 20/2007. Più specificatamente, sulla

enti associativi tipici dei territori montani, cui attribuire funzioni amministrative, in alternativa alle Unioni o alle forme associative dei Comuni. Del resto, la Corte costituzionale ha più volte affermato la competenza legislativa regionale in merito all'ordinamento e alle funzioni, non solo delle Comunità montane, ma anche delle altre forme associative⁶¹.

Le Regioni, inoltre, nel disciplinare le forme associative tra gli enti e le eventuali modalità di incentivazione delle stesse, devono considerare l'esercizio associato delle funzioni nella più ampia prospettiva della semplificazione istituzionale: l'obiettivo deve essere quello di attribuire in capo ad un unico ente funzioni precedentemente svolte da più soggetti. In proposito, non sembrerebbe preclusa alla legislazione regionale la possibilità di prevedere nuovi soggetti ai quali attribuire le funzioni esercitate da più enti o associazioni. Appare significativa, al riguardo, la l.r. Umbria n. 23 del 2007, la quale ha previsto che siano unificate in capo ad un unico nuovo soggetto, denominato "ambito territoriale integrato", "le funzioni di più enti, consorzi, associazioni, conferenze e/o organismi comunque denominati composti dai Comuni e/o partecipati dagli enti locali, ovvero ai quali partecipano di diritto i Sindaci, istituiti in ambito provinciale o sub-provinciale sulla base di leggi regionali in particolare in materia di sanità, politiche sociali, gestione dei rifiuti, ciclo idrico integrato, turismo"⁶².

2.3. Il ruolo della Regione nella determinazione del sistema di finanza locale

Il nuovo Titolo V della Costituzione attribuisce alle Regioni la possibilità di un ampio intervento nella disciplina della finanza locale. Il legislatore regionale, infatti, può disciplinare non solo le risorse autonome regionali ma anche di quelle degli enti locali.

Pur non essendo questa la sede per un approfondito esame delle disposizioni costituzionali in materia finanziaria⁶³, si ritiene opportuno, ai fini di questa ricerca, soffermarsi ad esaminare gli ambiti di intervento della legislazione esclusiva dello Stato e di quella concorrente nella determinazione dei tributi locali propri e delle compartecipazioni ai tributi

giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di Comunità montane, si vedano: C. MAINARDIS, *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e "controllo sostitutivo" nei confronti degli organi*, in *Le Regioni*, 2006, p. 122 ss.; P. VIPIANA, *In margine a due recenti sentenze della Corte costituzionale sulle Comunità montane: commento congiunto delle sentenze nn. 244 e 456 del 2005*, in *Quad. reg.*, 2006, p. 699 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, in *Le Regioni*, 2006, p. 544 ss.

⁶¹ Oltre alle citate sentt. nn. 229 del 2001, 244 e 456 del 2005 e 397 del 2006, si veda la recente sent. n.27 del 2010, la quale conferma la competenza regionale a disciplinare le Comunità montane.

⁶² Art. 17, c. 1, l.r. Umbria n. 23 del 2007.

⁶³ Sull'autonomia finanziaria prevista dal nuovo art. 119 Cost, si vedano: G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Foro italiano*, 2001, p. 218 ss.; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1425 ss.; A. CATELANI, *Regionalismo e federalismo nella riforma della Costituzione*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, cit., p. 229 ss.

erariali. Allo Stato è riservata la competenza legislativa esclusiva in materia di “sistema tributario e contabile dello Stato” e “perequazione delle risorse finanziarie” (art. 117, c. 2, lett. e) mentre alle Regioni è attribuita la competenza legislativa concorrente in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (art. 117, c. 3). Il testo costituzionale si presta dunque a due diverse letture. Una prima lettura, avallata, come si vedrà a breve, anche dalla Corte costituzionale, porta a ritenere che la suddivisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni debba seguire il principio del coordinamento delle finanze pubbliche⁶⁴. Ciò implica la necessità di una legge statale di coordinamento dei sistemi finanziari statale, regionali e locali, per dare modo alle Regioni di adottare una disciplina di dettaglio in materia di armonizzazione dei propri bilanci, da un lato, e degli enti locali, dall’altro. Una seconda lettura, traccia, invece, una separazione della legislazione, statale e regionale, sulla base della competenza per materia: lo Stato avrebbe, ai sensi dell’art. 117, c. 2, competenza esclusiva per quanto riguarda i tributi erariali, mentre le Regioni, ai sensi dell’art. 117, c. 4, avrebbero competenza esclusiva in merito agli altri tributi, ossia quelli regionali e locali. Tale modello è stato aspramente criticato in quanto, oltre ad essere messo in dubbio dall’art. 117, c. 3, che annovera tra le materie di potestà ripartita quella dell’armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, appare eccessivamente rigido e difficilmente realizzabile. In assenza di un coordinamento fra le finanze si potrebbero avere effetti indesiderabili sia dal punto di vista dell’equità - forti disparità di trattamento tra i cittadini - sia da quello dell’efficienza - aumento della spesa pubblica, come conseguenza di una separazione tra responsabilità politica, attribuita allo Stato e alle Regioni, e responsabilità amministrativa, attribuita, invece, agli enti locali⁶⁵.

È qui solo il caso di sottolineare, inoltre, che la disposizione costituzionale in commento deve essere letta assieme all’art. 23 Cost. che, come è noto, pone una riserva di legge per l’imposizione di prestazioni personali e patrimoniali. Si esclude pertanto la possibilità per gli enti locali di introdurre autonomamente tributi propri, senza che siano stati autorizzati da una legge – come sembrerebbe emergere invece dalla sola lettura dell’art. 119 Cost. La dottrina, prima che si pronunciasse in merito la Corte costituzionale, si era chiesta se fosse

⁶⁴ In tal senso, si cfr. F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., p. 192 ss., il quale sostiene che “il principio ispiratore dell’attribuzione dei tributi agli enti locali è il principio del ‘coordinamento della finanza pubblica sancito al 2° comma dell’articolo. La competenza legislativa sul coordinamento della finanza pubblica è esercitata però in modo concorrente dallo Stato e dalle Regioni (art. 11, lettera s) Cost.). Emerge allora che alle Regioni non spetta in maniera piena la potestà ordinamentale in materia di finanza locale, come sarebbe invece auspicabile nell’ambito di una scelta federale dell’ordinamento”.

⁶⁵ A questo proposito, si cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, cit., p. 1470; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 142.

possibile, in assenza di una legge statale contenente i principi sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'intervento di una legge regionale istitutiva di nuovi tributi locali. Alcuni autori avevano addirittura escluso la possibilità per una legge regionale di coordinamento di istituire nuovi tributi, dovendo essa limitarsi a dettare “alcune condizioni per l'esercizio dell'autonomia tributaria a livello locale”⁶⁶.

La Corte costituzionale, in attesa della normativa statale di attuazione l'art. 119 Cost. è intervenuta, a più riprese, a precisare la portata delle relative disposizioni e a sottolinearne le conseguenze. In proposito, il giudice delle leggi, al fine di garantire un quadro di riferimento unitario, ha tracciato un forte ruolo unificante dello Stato, al quale spetta “al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica (...) non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali”⁶⁷. Secondo la Corte, inoltre, in assenza di un intervento statale di attuazione dell'art. 119, non può essere ammessa l'emanazione di discipline autonome da parte di singole Regioni o dei singoli enti locali⁶⁸; non è quindi possibile individuare quei tributi “propri (...) degli enti locali (...)” che “possono essere disciplinati dalle leggi regionali e dai regolamenti locali, nel rispetto dei principi di coordinamento (...)”⁶⁹.

La Corte ha altresì precisato che, stante la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte, di cui all'art. 23 Cost., e data l'assenza di poteri legislativi degli enti locali, la disciplina dei tributi locali dovrà essere definita attraverso il concorso di più livelli di normazione: da un lato, la potestà regolamentare degli enti locali, anche se avrà uno spazio delimitato in forza della riserva di legge; dall'altro lato, la legislazione statale e regionale interverrà in qualità di disciplina di grado primario dei tributi locali. In questa cornice, si potrà pertanto delineare, secondo la giurisprudenza costituzionale, una disciplina normativa dei tributi locali articolata su tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare

⁶⁶ Ha espresso questa considerazione P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, cit., pp. 1462-1464. L'A. ritiene che sia difficile che “una legge regionale diretta al coordinamento del sistema tributario (locale?) possa essere fonte normativa per la istituzione di nuovi tributi locali. Potrà definire alcuni condizioni per l'esercizio dell'autonomia tributaria a livello locale, ma non istituire tributi o modificare l'ordinamento tributario statale sui tributi locali. (...) E' impensabile che una legge di coordinamento possa definire, con il grado di analiticità che sarebbe necessario, tutti i requisiti di un tributo”.

⁶⁷ Sent. Corte cost. n. 423 del 2004.

⁶⁸ Sent. Corte cost. n. 427 del 2004.

⁶⁹ Sent. Corte cost. n. 37 del 2004. In proposito, si vedano: V. ANTONELLI, *Amministrazione pubblica e unità della Repubblica* in *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 62 ss; L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, p. 33 ss. In particolare, si sofferma sulla sent. n. 37 del 2004, E. JORIO, *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 14/2007.

locale) ovvero su due (statale e locale ovvero regionale e locale)⁷⁰. La legge regionale dovrà comunque rispettare i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, dettati dalla legislazione statale “quadro” o, in assenza di quest’ultima, di quelli desumibili dall’ordinamento⁷¹.

Nonostante la Corte abbia dato una lettura estensiva del potere statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario⁷², è indubbio che la Regione, in presenza di una legislazione statale in materia, sia destinata ad assumere un ruolo importante in materia di tributi, nei confronti degli enti locali, in merito: al coordinamento della finanza degli enti locali e di armonizzazione dei loro bilanci; alla disciplina delle risorse autonome e dei tributi propri degli enti locali, nel rispetto degli spazi di autonomia tributaria di questi ultimi, e alla compartecipazione ai tributi regionali; alla perequazione finanziaria endoregionale⁷³. Va sottolineato, in proposito, che le Regioni, sebbene non possano disciplinare con proprie leggi il fondo perequativo, di cui al comma 3 dell’art. 119 Cost. – sia perché quest’ultimo stabilisce espressamente che l’istituzione avvenga “con legge dello Stato”⁷⁴ sia perché la materia “perequazione delle risorse finanziarie” spetta alla competenza esclusiva dello Stato⁷⁵ - hanno comunque un ruolo nella perequazione; esse, nel disciplinare i tributi propri degli enti locali e le compartecipazioni ad essi spettanti, dovrebbero cercare di realizzare una perequazione, al fine di riequilibrare squilibri fiscali sub-regionali⁷⁶.

In definitiva, quindi, non solo sono stati rafforzati i poteri regionali di coordinamento tra finanza regionale e locale ma la legge regionale è fonte di disciplina dell’istituzione di tributi locali. All’interno di questo quadro, gli enti locali hanno la possibilità di scegliere se introdurre

⁷⁰ Sentt. Corte cost. nn. 370 del 2003 e 37 del 2004.

⁷¹ Sentt. nn. 372 e 423 del 2004.

⁷² Si cfr., ad es., le sentt. nn. 376 del 2003 e 17 del 2004.

⁷³ Sul ruolo delle Regioni in materia tributaria e sulla previsione di una pluralità di sistemi tributari (statale e regionale, da un lato, e locale, dall’altro) si vedano: L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell’autonomia finanziaria regionale: al vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 12 ss.; M. BASILAVECCHIA, L. DEL FEDERICO, F. OSCULATI, *Il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e compartecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell’art. 119 della Costituzione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2006, p. 669 ss.; M. BERTOLISSI, *L’autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2004, p. 429 ss.; A. BRANCASI, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 41 ss.; F. GALLO, *Le risorse per l’esercizio delle funzioni amministrative e l’attuazione del nuovo art. 119 Cost.*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 141 ss.; ID., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L’attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 155 ss.; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., p. 1425 ss.; G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del “federalismo fiscale” in Italia*, in *Le Regioni*, 2002, p. 977 ss.;

⁷⁴ Al riguardo, la Corte costituzionale ha ribadito che il ruolo dello Stato non può tradursi nell’istituzione di fondi a destinazione vincolata, nelle materie di competenza delle Regioni e degli enti locali. Si cfr., in proposito, le sentt. nn. 370 del 2003, 16, 49 e 423 del 2004, 31, 51 e 231 del 2005, 188 del 2006.

⁷⁵ Art. 117, c. 2, lett. e), Cost.

⁷⁶ In tal senso, P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., p. 1468.

o meno il tributo e di dettare una disciplina maggiormente dettagliata, soprattutto in merito all'aliquota e alla base imponibile. Si verrà quindi a delineare, come ha riconosciuto anche la Corte costituzionale, un sistema di tributi locali caratterizzato da tre tipologie: tributi istituiti con legge statale e rimessi all'autonomia degli enti locali; tributi istituiti con legge statale ma rimessi autonomia regionale e solo per limitati e residuali spazi ai regolamenti locali; tributi istituiti con legge regionale e rimessi all'autonomia locale⁷⁷.

È stato altresì introdotto nella Carta costituzionale un importante principio, peraltro già presente nella riforma del sistema amministrativo avviata con la legge n. 59 del 1997⁷⁸, secondo cui le risorse degli enti territoriali, siano esse derivate da tributi propri o da compartecipazioni a tributi erariali, devono essere in grado di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”⁷⁹. Tale disposizione rafforza la tesi sopra esposta, secondo cui una ricognizione delle funzioni attribuite ai diversi livelli territoriali avrebbe dovuto precedere un'attenta valutazione delle risorse necessarie per svolgerle. Si è già evidenziato, in proposito, come la legge di attuazione dell'art. 119 Cost. abbia imboccato un percorso inverso. Ciò che preme evidenziare, in questa sede, è che il testo in parola prevede una distinzione tra funzioni che non sembra avere un fondamento costituzionale. Dalla lettura del testo costituzionale si deduce, infatti, che le risorse di Regioni e ad enti locali devono essere sufficienti a finanziare integralmente “tutte” le funzioni pubbliche a loro attribuite. La legge sul federalismo fiscale, invece, prevede una distinzione tra due tipi di funzioni: funzioni regionali riconducibili ai livelli essenziali relativi ai diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli enti locali, da una parte, e tutte le altre funzioni regionali e locali dall'altra. Solo per le prime si prevede una copertura integrale dei fabbisogni a “costi standard” (abbandonando il vecchio criterio della c.d. “spesa storica”), mentre per le altre funzioni, è prevista solo una parziale copertura.

A questo punto appare interessante soffermarsi, ai nostri fini, sulla disciplina dei rapporti finanziari tra Regioni ed enti locali contenuta nella recente legge sul federalismo fiscale. Da un lato, essa sembra attribuire un importante ruolo alla Regione, riconoscendole: la possibilità di istituire tributi regionali e locali e determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che gli enti locali possono applicare nell'esercizio della propria autonomia⁸⁰; la

⁷⁷In tal senso, si veda, ancora prima che si pronunciasse in merito la Corte costituzionale, L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: al vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, cit., p. 39.

⁷⁸ Si tratta, come è noto, della cd. legge Bassanini, contenente “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”.

⁷⁹ Art. 119, c. 4, Cost.

⁸⁰ Art. 2, c. 2, lett. q), l. 42/2009.

facoltà di istituire, a favore degli enti locali, compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali⁸¹ e di attivare nel proprio bilancio due fondi perequativi, uno per i Comuni e uno per le Province e le Città metropolitane, i quali, pur essendo alimentati dallo Stato, sono ripartiti tra gli enti locali dalla Regione, secondo indicatori determinati dalla legge statale, ma modificabili entro certi limiti e con particolari procedure⁸². Dall'altro lato, tuttavia, non sembra che siano stati sufficientemente tracciati i rapporti finanziari tra gli enti. In primo luogo, non sono state introdotte adeguate forme di coordinamento regionale del sistema fiscale e finanziario degli enti locali⁸³. In secondo luogo, non sono stati delineati con precisione i confini della potestà legislativa regionale in materia di tributi locali⁸⁴. In terzo luogo, non è stato definito il grado di autonomia che avranno le Regioni sui tributi devoluti e sulla capacità di gestire direttamente i fondi perequativi che affluiscono agli enti locali del proprio territorio.

In conclusione, va rilevato che, in attesa della disciplina di attuazione della legge sul federalismo fiscale⁸⁵, di individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e di adeguamento del sistema di questi ultimi al dettato costituzionale, si è venuta a creare una situazione di stallo nel processo attuativo dell'intera riforma costituzionale. In proposito, non appaiono immotivate le preoccupazioni circa il perdurare di tale situazione, che potrebbe portare ad una sostanziale paralisi del sistema amministrativo, giacché la legge sul federalismo fiscale, come si è visto, prevede una copertura solo parziale dei fabbisogni degli enti locali, limitata alle funzioni fondamentali.

2.4. Il ruolo regionale di indirizzo, programmazione e coordinamento

Il nuovo ruolo di guida del governo locale attribuito alla Regione comporta, come conseguenza, un rafforzamento dei propri poteri di indirizzo, programmazione e coordinamento. È evidente che nell'ambito di un processo di distribuzione delle funzioni amministrative dal livello centrale a quello regionale e locale, le Regioni debbano, sempre nel rispetto dell'autonomia dei livelli territoriali e del principio di differenziazione, introdurre e potenziare strumenti volti a garantire un sistema integrato di governo e livelli ragionevoli di uniformità sul proprio territorio. Pertanto, l'attività di indirizzo, programmazione e coordinamento regionale dovrebbe essere finalizzata alla definizione di obiettivi, politiche e

⁸¹ Art. 2, c. 2, lett. s), l. 42/2009

⁸² Art. 13, l. 42/2009.

⁸³ Sottolinea questo aspetto, F. SCUTO, *The Italian Parliament paves the way to 'fiscal federalism'*, cit.

⁸⁴ In tal senso, A. CARINCI, *Osservazioni al disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, n. 22/2008; T. GROPPI, *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 22/2008.

⁸⁵ In proposito, è solo il caso di evidenziare come sia difficile prevedere quando entrerà a regime la riforma del federalismo fiscale. In realtà, il periodo di transizione potrebbe essere addirittura di cinque-sette anni.

strategie in grado di realizzare una convergenza tra la funzione di cura degli interessi unitari del territorio regionale e la funzione di tutela dei diversi interessi che gli enti sub-regionali sono chiamati a soddisfare. La Regione deve quindi caratterizzarsi sempre più come ente di coordinamento e di mediazione dei diversi interessi espressi a livello locale. Particolarmente incisiva, in questo quadro generale, appare l'attività di coordinamento regionale nel processo di approvazione delle leggi di redistribuzione delle funzioni amministrative e di disciplina della finanza locale (delle risorse autonome e dei tributi propri degli enti locali, di coordinamento regionale della finanza pubblica e di perequazione finanziaria endoregionale).

In proposito, ciò che preme evidenziare, ai nostri fini, è che la regione, nell'esercitare le funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento - attraverso l'approvazione di leggi o di atti amministrativi generali - è comunque tenuta ad adottare procedure finalizzate a garantire una cooperazione tra i diversi livelli di governo.

In questo contesto, assume una particolare rilevanza lo strumento della programmazione. È appena il caso di ricordare, in proposito, che a partire dagli anni '90, a seguito dell'avvio della riforma del sistema amministrativo, l'applicazione del principio di sussidiarietà, anche nell'attività programmatica, ha comportato un processo di decentramento di competenze nel settore dello sviluppo economico⁸⁶. Di conseguenza, si è assistito al graduale superamento del tradizionale modello di programmazione, tipico degli anni '70, basato su piani e programmi elaborati in modo gerarchico, i quali producevano effetti a cascata dall'alto verso il basso, penalizzando l'attività programmatica delle autonomie locali e, pertanto, le potenzialità di sviluppo delle relative comunità. Modello che è stato progressivamente sostituito da un nuovo sistema di programmazione locale che parte dal basso, finalizzato a valorizzare il ruolo delle autonomie, chiamate a gestire lo sviluppo delle rispettive comunità⁸⁷.

Il processo di decentramento di funzioni dal centro al sistema delle autonomie, comprese quelle relative allo sviluppo dei propri territori, e l'attribuzione di importanti poteri

⁸⁶ L'art. 1, c. 2, della l. n. 59 del 1997 prevedeva, infatti, che fossero trasferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, "tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle relative comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici". L'art. 1, c. 2, del d. lgs. n. 112 del 1998 ("Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59") dopo aver chiarito che il conferimento avrebbe dovuto comprendere anche le funzioni di organizzazione e quelle connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, indicava tra queste, a titolo esemplificativo, quelle "di programmazione".

⁸⁷ Si cfr., sull'argomento, G. M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1999, il quale evidenzia come sia stato potenziato "un sistema di valorizzazione locale secondo un modello organizzativo articolato dal basso al cui interno i 'processi' di sviluppo sono governati localmente attraverso una programmazione *bottom-down*".

di programmazione agli enti locali⁸⁸, ha imposto la necessità di un coordinamento degli interessi espressi dai diversi livelli di governo. Ciò al fine di realizzare i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Sono state quindi definite speciali procedure di programmazione a carattere negoziale – la cd. programmazione negoziata – e di cooperazione a livello locale⁸⁹. La programmazione negoziata si basa su una serie di strumenti e procedure consensuali, di raccordo e di concertazione tra i vari livelli di governo, oltre che con i soggetti privati⁹⁰.

La disciplina di tale modalità di programmazione ha altresì previsto un notevole rafforzamento dei poteri regionali di indirizzo, programmazione e coordinamento. In proposito, non va trascurato che il sistema di programmazione decentrata, ferma restando la valorizzazione dell'attività programmatica degli enti locali, richiede un coordinamento procedimentale imperniato sulla concertazione tra i diversi livelli di governo, al fine di ricomporre ad unità le azioni di rispettiva competenza⁹¹. Del resto, la sostanziale equiordinazione degli enti che costituiscono la Repubblica dovrebbe rafforzare l'idea di una programmazione basata sulla partecipazione, sulla negoziazione e sul consenso e portare ad un definitivo tramonto della programmazione unilaterale da parte delle singole amministrazioni. Si profila quindi per la Regione una delicata funzione di coordinamento degli strumenti di programmazione locale volti a realizzare interventi di sviluppo delle diverse comunità stanziate

⁸⁸ Le funzioni di programmazione delle autonomie locali sono definite dalla l. 23 dicembre 1996, n. 662 (“Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”) e dalla successiva regolamentazione contenuta nella deliberazione del CIPE del 21 marzo 1997.

⁸⁹ In particolare, nella l. n. 662/1996 vengono disciplinati i seguenti strumenti di programmazione negoziata: l'Intesa Istituzionale di Programma (IIP), che consente alla Regione o Provincia autonoma di concordare con le amministrazioni centrali gli obiettivi, i settori e le aree in cui effettuare interventi infrastrutturali, di interesse comune, per lo sviluppo del territorio regionale; l'Accordo di Programma Quadro (APQ), che costituisce lo strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma; il Patto Territoriale, accordo promosso da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati, i quali possono poi sottoscriverlo ed attuarlo, al fine di realizzare un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale; il Contratto di Programma, stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanti di distretti industriali, per la realizzazione di interventi oggetto della programmazione negoziata; il Contratto d'Area, stipulato tra le amministrazioni, anche locali, rappresentanze del mondo dei lavoratori e dei datori di lavoro, oltre che da eventuali soggetti interessati, per la realizzazione di azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di posti di lavoro in determinate aree di crisi, indicate dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Si devono poi aggiungere i protocolli d'intesa, variamente denominati, che costituiscono spesso strumenti attuativi dei modelli positivi di programmazione negoziata sopraelencati.

⁹⁰ In tal senso, G. M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, cit., sottolinea che la programmazione negoziata “si caratterizza per la concreta affermazione di un rapporto paritetico e consensuale tra soggetti pubblici e soggetti privati fondato sul presupposto della partecipazione economico-finanziaria dei secondi all'azione dei primi, in funzione della nascita di un accordo di *collaborazione* diretto alla soddisfazione dell'interesse generale – pubblico e privato insieme – perseguito: lo sviluppo economico”.

⁹¹ In proposito, E.M. MARENGHI, *Il sistema amministrativo locale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXIV, Padova, CEDAM, 1994, p. 157 ss., evidenzia come si sia aperta una “fase di programmazione dal basso articolata in base a relazioni, tra i diversi livelli di governo, che convergono e si coordinano nell'unitario processo di programmazione”.

sul proprio territorio. Ciò al fine di evitare che i singoli interventi previsti a livello locale determinino una programmazione disorganica e frammentata, incapace di garantire unitarietà dell'azione pubblica di sviluppo economico.

2.5. L'attività regionale di verifica nei confronti degli enti locali

La riforma costituzionale sembra aprire la strada a una valorizzazione del ruolo regionale di verifica nei confronti degli enti locali. Al riguardo, infatti, sembra ragionevole considerare di competenza regionale l'eventuale disciplina di tale verifica. Con questa affermazione non si intende che la Regione possa reintrodurre le tradizionali forme di controllo sugli enti locali, soppresse dalla riforma. Non sarebbe più ipotizzabile un controllo di tipo tradizionale, basato sull'autorità di un ente superiore nei confronti degli enti locali, accompagnata dalla previsione di meccanismi sanzionatori, di annullamento di atti non conformi alla legge. Al contrario, la soppressione dei tradizionali controlli – come conseguenza anche del passaggio da un'amministrazione “per atti” ad una “di risultati” con il connesso accentuarsi dell'autoresponsabilità dell'amministrazione – impone la necessità di considerare nuove forme di verifica da parte della Regione.

L'attuazione del nuovo sistema amministrativo sembra infatti legato all'esigenza di definire modalità di verifica nei confronti degli enti locali. Da un lato, alla Regione è attribuito un importante ruolo nel processo di distribuzione delle funzioni tra gli enti. Dall'altro, la Regione dovrebbe disporre di adeguati strumenti di monitoraggio sull'esercizio della funzione attribuita ad un determinato ente, al fine di garantire un adeguato grado di uniformità a livello regionale e verificare, a posteriori, l'effettivo esercizio della funzione attribuita, secondo i principi di economicità, efficacia ed efficienza. Verifiche che dovrebbero pertanto riguardare due aspetti dell'esercizio della funzione attribuita: la corretta gestione delle risorse per esercitarla e il raggiungimento di risultati prestabiliti attraverso tale esercizio. Ciò porterebbe, come conseguenza, l'assunzione di una maggiore responsabilità da parte degli enti che esercitano la funzione amministrativa, in considerazione anche dei vincoli sempre più stringenti della finanza pubblica.

La previsione di un innovativo sistema conoscitivo e di verifica dell'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali sembra quindi essere conforme al dettato costituzionale⁹². E,

⁹² In tal senso, F. MERLONI, *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2006, p. 56 ss., il quale parla di “verifiche di effettività” (la funzione è effettivamente svolta o no, con un minimo grado di operatività) di ‘efficienza’ (le funzioni attribuite sono svolte con un’adeguata gestione delle risorse a disposizione), di ‘efficacia’ (le funzioni sono svolte nel raggiungimento di risultati attesi)”.

comunque, la Regione dovrebbe predisporre nuove forme di verifica, alternative a quelle tradizionali; non più di carattere autoritativo ma basate su modalità concertative tra gli enti⁹³.

D'altro canto, la necessità di disporre modalità di verifica sull'esercizio di funzioni amministrative esercitate dagli enti sub-regionali, al fine di considerarne l'adeguatezza, è strettamente legata alla successiva possibilità della Regione di riallocare le stesse ad un altro ente - che dispone di adeguate risorse finanziarie, umane ed organizzative – o di intervenire in via sostitutiva⁹⁴.

Ci si limita soltanto a ricordare, in proposito, che la Corte costituzionale ha riconosciuto, a partire dalle sentenze nn. 313 del 2003⁹⁵ e 43 del 2004⁹⁶ e con la successiva e costante giurisprudenza⁹⁷, la legittimità dei poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali, evidenziando, tuttavia, la necessità di adottare adeguate garanzie procedurali, in conformità al principio di leale collaborazione tra la Regione e gli enti locali. Secondo il giudice delle leggi, l'eventuale previsione di "eccezionali sostituzioni" di un livello di governo ad un altro, può essere fatto rientrare nello stesso schema logico dell'art. 118 Cost. che consente uno spostamento di funzioni per assicurarne l'esercizio unitario. Se così non fosse – secondo la Corte - si avrebbe infatti "l'assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivanti dall'inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo", ai sensi dell'art. 118, c. 1⁹⁸. Le legge regionale dovrebbe quindi prevedere un potere surrogatorio nei confronti degli enti locali nei casi in cui, nel rispetto del principio di sussidiarietà, sarebbe da considerare sproporzionato allo scopo un intervento diretto a

⁹³ Su questo tema, si cfr. R. BIN, *La funzioni amministrativa*, in A.A.VV., *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, cit., p. 111 ss.

⁹⁴ Per un'analisi approfondita dei poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali si veda L. MUSSELLI, *La sostituzione funzionale della Regione verso gli enti locali nel nuovo modello di governance territoriale*, Research Paper – Centro studi sul Federalismo - consultabile in questo stesso sito.

⁹⁵ La Corte costituzionale era stata chiamata a pronunciarsi sull'art. 2, c. 5, della legge regionale Lombardia 12 gennaio 2002, n. 2 (Istituzione del Corpo forestale regionale), che prevedeva l'intervento del Corpo forestale regionale "in sostituzione degli enti locali competenti qualora questi (...) omettino di intervenire".

⁹⁶ Per un commento della sentenza n. 43 del 2004, si vedano: G. M. SALERNO, *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella "partita a tre" fra Stato, Regioni ed enti locali*, cit.; R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43)*, in www.federalismi.it, n. 4/2004; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, sul *Forum di Quaderni costituzionali*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, in <http://www.forumcostituzionale.it>; F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali (commento alla sentenza n. 43 del 2004)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, in <http://www.forumcostituzionale.it>; S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, sul *Forum di Quaderni costituzionali*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>.

⁹⁷ Ci si riferisce, in particolare, alle sentt. nn. 69, 70, 71, 72, 73, 74, 140, 172, 112, 227, 173, 240 del 2004, n. 167 del 2005 e n. 397 del 2006.

⁹⁸ Sent. n. 43 del 2004.

collocare la funzione al livello di governo di maggiore dimensione. La giurisprudenza costituzionale ha comunque individuato una serie di limiti e condizioni per l'esercizio di tale potere, precisando, in particolare, quanto segue: a) le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge⁹⁹, che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali; b) la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività “prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)”¹⁰⁰, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; c) il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo¹⁰¹; d) la legge deve definire le garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione, prevedendo un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di interloquire, anche al fine di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento¹⁰².

Si può osservare, tuttavia, che la legislazione regionale successiva alla riforma non ha previsto, se non forse nel caso della Regione Emilia-Romagna¹⁰³ adeguati strumenti di monitoraggio sull'esercizio delle funzioni conferite ad un determinato ente. Appare singolare che le Regioni abbiano perlopiù rinunciato a disciplinare forme di verifica nei confronti dell'attività degli enti locali. In effetti, tale disciplina dovrebbe costituire il presupposto per una trasformazione della Regione da ente di gestione ad ente di governo. È infatti evidente che la Regione, in assenza di meccanismi di verifica sull'esercizio delle funzioni amministrative conferite ad altri livelli di governo, sia restia a rinunciare all'amministrazione diretta delle stesse¹⁰⁴.

⁹⁹ Sent. n. 338 del 1989.

¹⁰⁰ Sent. n. 177 del 1988.

¹⁰¹ Si cfr. sentt. nn. 460 del 1989, 342 del 1994 e 313 del 2003.

¹⁰² Si cfr. sentt. nn. 153 del 1986, 416 del 1995 e ord. n. 53 del 2003.

¹⁰³ Il Capo V, della l. r. Emilia-Romagna n. 6 del 2004, intitolato “Forme di conoscenza, monitoraggio e supporto al sistema delle Autonomie locali”, ha come obiettivo la predisposizione di strumenti di conoscenza e di circolazione delle informazioni, volte a consentire alla Regione e alle autonomie di esercitare le proprie funzioni. L'art. 27 prevede che la Regione – sulla base di indicatori e criteri di rilevazione per l'analisi delle politiche regionali sul sistema delle autonomie territoriali, individuati dalla Conferenza Regioni-autonomie locali – raccolga ed elabori dati e informazioni di carattere generale che riguardano le attività delle autonomie locali. Queste ultime sono tenute a trasmettere alla Regione, entro i termini stabiliti, copia del bilancio di previsione e dei relativi allegati, del certificato di bilancio, del conto di bilancio e del conto consultivo. Gli enti locali devono altresì inviare ogni altra documentazione che la Regione ritenga utile ai fini di un'analisi dell'attività delle autonomie. Sui risultati dell'attività di monitoraggio la Giunta presenta periodicamente una relazione alla Conferenza Regione-autonomie locali e sulla base di questa, essa elabora proposte per l'adeguamento della normativa, il riordino dell'apparato amministrativo e la revisione delle procedure amministrative della Regione, verificando che i conferimenti di funzioni degli enti locali siano sorretti da adeguate risorse finanziarie, strumentali ed umane.

¹⁰⁴ In tal senso, L. VANDELLI, *La costruzione del sistema regionale delle autonomie locali secondo le disposizioni del T.U. 267/2000. Il metodo cooperativo come imprescindibile perno per il funzionamento del sistema regionale: governo locale e*

3. I RAPPORTI REGIONE-ENTI LOCALI E LA NECESSITÀ DI INTRODURRE STRUMENTI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

La riforma costituzionale ha imposto una rilettura del sistema dei rapporti Regioni-enti locali¹⁰⁵. Diverse sono le ragioni che inducono a sostenere la necessità di una ridefinizione di tali rapporti. In primo luogo, come si è visto, sono state poste le premesse per un abbandono del tradizionale schema di sovraordinazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo, a favore di uno caratterizzato da una maggiore integrazione.¹⁰⁶ In secondo luogo, la nuova suddivisione delle competenze normative ed amministrative tra Regioni ed enti locali richiede la previsione di adeguati strumenti di *governance* dell'intero sistema regionale, finalizzati a garantire una reale collaborazione tra i livelli di governo¹⁰⁷. L'applicazione del principio di leale

programmazione, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, cit., p. 298. L'A. sottolinea come sia "difficile immaginare che una Regione (...) rinunci ad ogni forma di amministrazione diretta, ad ogni pezzo di gestione concreta, se non possiede strumenti adeguati per conoscere la sorte delle funzioni conferite".

¹⁰⁵ Sull'esigenza di una rilettura del ruolo attribuito alle Regioni e sulle trasformazioni dei rapporti tra le stesse e gli enti territoriali minori, si erano già espressi, precedentemente l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 e successivamente al processo di riforma avviato dalle leggi Bassanini, alcuni autori, tra i quali: M. CAMMELLI, *La sussidiarietà presa sul serio*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 448 ss.; G. FALCON, *Regole e ruoli: la difficile identità regionale*, *ivi*, p. 478, il quale aveva sottolineato come i rapporti tra la Regione e gli enti locali dovessero "essere improntati ai principi di partecipazione e collaborazione". Per una ricostruzione sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali, si vedano: A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, 1973, pp. 741 ss.; S. BARTOLE, *L'unità dell'ordinamento statale e la cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali*, in AA.VV., *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, Milano, 1992, pp. 35 ss.; A. CORPACI, *Sistema amministrativo regionale ed enti locali*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 509 ss.; G. SILVESTRI, *In tema di rapporti tra Regioni ed enti locali territoriali*, in *Rassegna dir. pubb.*, 1968, pp. 566 ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991, pp. 35-39; A. DI GIOVINE, *Note sui rapporti fra Regione ed enti locali nell'ordinamento italiano*, in *Notiziario giuridico regionale*, 1987, pp. 7 ss.; C. DI MARCO, *I rapporti Stato-Regioni-enti locali nel sistema dell'amministrazione patteggiata*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 471 ss.; E. GIZZI, *Il sistema delle autonomie nel rapporto Regione-Provincia-Comune*, in *Parlamento*, 1990, pp. 24-28; V. ITALIA, *I rapporti tra Comuni, Province e Regioni*, in *Giur. it.*, 1992, pp. 107 ss.; V. ONIDA, *La riforma dei Comuni e delle Province e il difficile rapporto fra Regioni ed enti locali*, in *Quad. cost.*, 1986, pp. 53 ss.; L. PALADIN, *Fondamento costituzionale e natura del ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, in AA.VV., *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, cit., pp. 21 ss.; G. PASTORI, *Le forme di coordinamento regionali del governo locale*, in AA.VV., *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, cit., pp. 525 ss.; ID., *I rapporti tra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, cit., 217 ss.; G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra livelli istituzionali: prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2000, p. 1005 ss.; L. VANDELLI, *Forme di indirizzo e di controllo nei rapporti tra Regioni e autonomie locali*, in AA.VV., *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, cit., pp. 643 ss.; ID., *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi Statuti*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 611 ss.; M.T. SERRA, *Il sistema autonomistico locale nell'ordinamento regionale. Le ragioni della riforma*, Milano, 1999; G. SORICELLI, *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di compiti e funzioni nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 1029 ss.

¹⁰⁶ Si veda, in tal senso, la nuova formulazione dell'art. 114 Cost.

¹⁰⁷ Sull'origine e il significato del termine *governance*, si veda, per tutti, P. BILANCIA, voce *Governance*, in M. FLORES (a cura di), *Diritti umani. Cultura di diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, UTET, Torino, 2007. Sul concetto di *governance* nel diritto europeo, si veda D.U. GALETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubb. comun.*, 2006, p. 265 ss.

collaborazione gli enti territoriali costituisce una condizione necessaria per la creazione di una *governance* democratica ed efficiente del nuovo sistema regionale¹⁰⁸.

La configurazione della Regione come ente di governo, di indirizzo, di programmazione e di controllo del proprio territorio, avente quindi la funzione di guida del sistema delle autonomie locali¹⁰⁹, si può avere solo attraverso una rimodulazione dei rapporti tra le autonomie, in un'ottica collaborativa e partecipativa¹¹⁰. Del resto, un sistema improntato al principio del pluralismo o policentrismo istituzionale paritario, in cui gli enti sono posti in una posizione di parità, implica il riconoscimento della possibilità per gli enti locali di contribuire alla definizione delle decisioni regionali di loro interesse.

La Regione è pertanto chiamata a realizzare ed implementare nuovi modelli di governo territoriale che, oltre a favorire l'efficacia e l'efficienza delle proprie politiche, siano in grado di assicurare processi di interazione e di condivisione tra gli enti. Se in passato ci si è limitati a prevedere forme piuttosto "deboli" di partecipazione degli enti locali ai processi decisionali regionali, impedendo, di fatto, una concreta cooperazione, si è attualmente resa necessaria una reale negoziazione delle linee fondamentali di indirizzo politico e di programmazione elaborate dalla Regione. Ed invero, un maggiore coinvolgimento dei livelli territoriali nei processi decisionali regionali - di definizione di politiche e programmi - permette, attraverso un'attenta valutazione e composizione dei differenti interessi alla cura dei quali sono preposti i diversi enti, di rispondere in modo più adeguato alle domande provenienti dalla società civile. Affinché il nuovo modello costituzionale di governo territoriale funzioni è necessario un impegno regionale a valorizzare nuove modalità decisionali, di programmazione e di controllo, in grado di realizzare un sistema integrato di governo. Ciò al fine di garantire un adeguato grado di uniformità a livello regionale, sempre nel rispetto dei principi di autonomia e di differenziazione. Vi è infatti la necessità di trovare un equilibrio tra le esigenze di garantire i principi di autonomia, differenziazione e di sussidiarietà, volti alla tendenziale allocazione delle

¹⁰⁸ Si sono soffermati sulla necessità di *governance* a livello regionale, G. C. DE MARTIN, *Le funzioni comunali tra sussidiarietà ed adeguatezza*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2006, p. 30 ss.; ID., *La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, 2005, p. 981 s; F. MERLONI, *I rapporti tra Regioni ed enti locali: dalla separazione (e competizione) alla necessaria collaborazione*, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, cit., p. 283 ss.

¹⁰⁹ In proposito F. MERLONI, *Le funzioni sovramunicipali tra Provincia e Regione*, cit., p. 55 ss., sottolinea la necessità di "un'inversione di rotta, fondata su un patto diverso tra Regione ed enti locali": la Regione deve prendere "sul serio una volta per tutte il decentramento" accettando "di avere con gli enti locali un rapporto che è fondato sulla loro autonomia" e gli enti locali "devono finalmente accettare che la Regione sia (...) un soggetto titolare di un compito vero e proprio di guida del sistema delle autonomie locali del proprio territorio, quindi più compiti ordinamentali, una redistribuzione di funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali, un ruolo importante nella promozione delle forme associative e quindi il ridisegno della mappa amministrativa"

¹¹⁰ In particolare, all'indomani della riforma costituzionale, aveva sottolineato la necessità di strumenti di collaborazione tra i livelli di governo, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, cit., 1168.

funzioni al livello territoriale più vicino al cittadino, da un lato, e le istanze unitarie della Regione, dall'altro. Il raggiungimento di un bilanciamento tra unità ed autonomia è possibile solo attraverso un'applicazione concreta del principio di leale collaborazione tra i livelli di governo¹¹¹. Principio che, in un sistema policentrico, si rende necessario al fine di evitare che un'eccessiva differenziazione porti ad una rottura dell'unità del sistema regionale. Per eliminare i possibili conflitti che si possono verificare tra gli enti territoriali ed evitare posizioni neoregionalistiche, non in linea con un impianto costituzionale che ha come fulcro la valorizzazione del livello di governo più vicino al cittadino¹¹², la Regione deve necessariamente prevedere un concreto coinvolgimento degli enti locali nelle decisioni di loro interesse¹¹³. Di conseguenza dovranno essere potenziati modalità collaborative quali: intese, accordi, procedure formali ed informali di concertazione, forme di amministrazione partecipativa e negoziata. Non va dimenticato, peraltro, che la cessazione del ruolo di garanzia della legge statale, nei confronti degli enti locali, fa sorgere l'esigenza, per questi ultimi, di trovare un'adeguata tutela attraverso forme di concertazione e di codecisione, oltre che con lo Stato, con le Regioni.

¹¹¹ Sul principio di leale collaborazione nel diritto interno, a seguito della riforma costituzionale, e nel diritto comunitario, si vedano: P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, cit., p. 67 ss.; R. BIFULCO, voce *Leale collaborazione (principio di)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Milano, 2006, p. 3356 ss.; R. BIN, *La "leale collaborazione" tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, 2007, p. 393 ss.; G. FERRAILOLO, *Leale collaborazione: un principio costituzionale supremo?*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006, p. 694 ss.; D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della cooperazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quad. reg.*, 2005, p. 94 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 423 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002 p. 827 ss.; F.G. PIZZETTI, *Riflessioni sul principio di leale collaborazione nell'ordinamento comunitario*, in P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI (a cura di), *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 91 ss.; G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, p. 325; L. TORCHIA, *"Concorrenza" tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, 2002, p. 647 ss.; P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit.

¹¹² Numerosi autori si sono soffermati ad esaminare il rapporto fra sussidiarietà e leale collaborazione, tanto dal punto di vista interno che da quello comunitario. Ci si limita qui a segnalare: A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in *Annuario 1999. La costituzione europea*, Cedam, Padova, 2000; ID., *In tema di presidi procedurali del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Sovranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 173 ss.; R. BIN, *L'amministrazione coordinata ed integrata*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1009 ss.; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1994, p. 1042 ss.; L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2001, p. 342 ss.

¹¹³ È qui solo il caso di ricordare, peraltro, che già la legislazione degli anni Novanta - a partire dalla legge n. 142 del 1990 e, successivamente, dalla legge n. 59 del 1997 e del conseguente d. lgs. n. 112 del 1998 - faceva riferimento alla necessità di procedure e strumenti di raccordo tra Regioni ed enti locali. In questo quadro, le Regioni hanno approvato, prima della riforma del 2001, leggi che prevedevano modalità e sedi di raccordo con gli enti locali. Sull'argomento sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, cit., e alla bibliografia *ivi* richiamata.

La partecipazione degli enti minori alle decisioni regionali avrebbe anche il pregio di portare a due positive conseguenze: al contenimento delle situazioni di forte conflittualità, accelerando il processo attuativo della riforma costituzionale e limitando il contenzioso dinnanzi alla Corte costituzionale, e all'assunzione di una maggiore responsabilità, da parte dei diversi enti coinvolti, nella fase di realizzazione delle singole politiche, per quanto di loro competenza.

4. IL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE TRA REGIONE ED ENTI LOCALI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Del resto, la necessità di adottare forme di collaborazione tra le Regioni e gli enti è stata evidenziata, a più riprese, dalla Corte costituzionale. Non essendo in questa sede possibile ricostruire in modo dettagliato la relativa giurisprudenza costituzionale, ci si limita qui a ricordare che la Corte, se in un primo momento aveva elaborato il principio di leale collaborazione in riferimento ai soli rapporti Stato-Regioni¹¹⁴, ha successivamente ribadito la necessità di applicare tale principio anche nei rapporti tra Regioni ed enti locali.

Ciò è avvenuto, in particolare, con le sentenze che hanno riconosciuto la legittimità di interventi sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali. Il giudice delle leggi, già nella sentenza n. 313 del 2003, nell'ammettere, per la prima volta, la surrogazione regionale, aveva individuato la necessità di garanzie procedimentali in grado di assicurare all'ente sostituito "la

¹¹⁴ In un primo momento la Corte, chiamata a pronunciarsi sul nuovo riparto di competenze legislative, ha ritenuto che nelle specifiche ipotesi oggetto di ricorso, che comportavano un "inestricabile intreccio" di competenze (sent. 51 del 2005), di funzioni e di interessi, fosse necessaria l'applicazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni per gestire il complesso riparto di tale competenze. Successivamente il giudice delle leggi, a partire dalla sent. n. 303 del 2003, ha ribadito la necessità di correttivi volti a rendere maggiormente flessibile il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, quale quello della sussidiarietà "ascensionale", secondo cui l'attribuzione di funzioni amministrative allo Stato "segue" un intervento legislativo legittimamente, in deroga al riparto di competenze stabilito all'art. 117. Sono state tuttavia specificate, caso per caso, le necessarie modalità di collaborazione tra i vari livelli di governo che lo Stato è tenuto a rispettare nel momento in cui opera l'assunzione in sussidiarietà. La Corte, infine, ha ribadito la necessità di applicare il principio in parola anche relativamente all'esercizio del potere sostitutivo, di cui all'art. 120, c. 2, della Costituzione. Essa, nel definire i contenuti sostanziale e procedurali del potere sostitutivo, ha imposto il rispetto di procedure collaborative sia nelle ipotesi di sostituzione dello Stato nei confronti delle Regioni sia nei casi di sostituzione della Regione agli enti locali. Sulla giurisprudenza della Corte in merito la principio di leale collaborazione sia consentito rinviare ai miei scritti, *I poteri sostitutivi nel quadro del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali*, cit, p. 233 ss. e, più specificatamente, riguardo alla materia dell'energia elettrica, *La governance nei settori dell'energia elettrica e del gas: la partecipazione degli enti sub-nazionali ai processi decisionali*, in L. AMMANNATI, P. BILANCIA (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, vol. II, *Governance multilivello, regolazione e reti*, Giuffrè Editore, 2008, p. 116 ss.

possibilità di far valere le proprie ragioni e sia messo nella condizione di ovviare all'omissione, una volta che questa sia stata riconosciuta (...)"

Ma è soprattutto a partire dalla sentenza n. 43 del 2004 che la Corte, pronunciandosi sull'ammissibilità dei poteri sostitutivi regionali e nel tentativo di definirne meglio i contorni, ha evidenziato, come già ricordato, la necessità di adottare adeguate garanzie procedurali, in conformità al principio di leale collaborazione tra la Regione e gli enti sub-regionali¹¹⁵.

D'altra parte, proprio in merito ai rapporti tra Regioni ed enti locali, la Corte ha altresì affermato che "il riconoscimento in capo alle Regioni di adeguati poteri legislativi (...) rafforza indirettamente anche il ruolo dei Comuni, dal momento che indubbiamente questi possono influire sul procedimento legislativo in materia, sia informalmente, sia in particolare, usufruendo dei vari strumenti di partecipazione previsti dagli statuti e dalla legislazione delle regioni (in anticipazione o in attuazione di quanto ora previsto nel nuovo quarto comma dell'at. 123 Cost.)"¹¹⁶.

5. LA NECESSARIA COLLABORAZIONE TRA REGIONE ED ENTI LOCALI NEI DIVERSI PROCESSI DECISIONALI REGIONALI

Si è più volte sottolineato come alla Regione siano attribuiti prevalentemente poteri di indirizzo, programmazione, coordinamento e verifica nei confronti degli enti locali e che l'esercizio delle relative funzioni debba svolgersi nel rispetto del principio di leale collaborazione. A questo punto, diventa interessante individuare i momenti in cui si rende necessaria una cooperazione tra la Regione e gli enti locali. Tale cooperazione è fondamentale, in un primo momento, nell'ambito dei vari processi decisionali regionali che hanno ripercussioni sui livelli di governo sub-regionali. Appare pertanto opportuno, ai fini della ricerca, soffermarsi ad analizzare le topologie di decisioni regionali che richiedono, a giudizio di chi scrive, un concreto intervento degli enti sub-regionali, in quanto direttamente interessati. Modalità di cooperazione tra la Regione e gli enti locali sono altresì opportune in un secondo momento, successivo alla decisione frutto della concertazione, incentrato sulla funzione di verifica dell'attività degli enti locali ed, eventualmente, di sostituzione nei confronti degli stessi.

È ragionevole ritenere, in proposito, che il grado di partecipazione degli enti locali ai processi decisionali regionali debba essere graduato in rapporto alla loro incidenza sul

¹¹⁵ Su questo argomento, si veda, retro, § 2.5.

¹¹⁶ Sent. Corte cost. n. 196 del 2004.

territorio: tanto maggiore è l'impatto della decisione regionale rispetto alle competenze locali, tanto più forte dovrà essere la collaborazione tra gli enti. Così, per l'esercizio delle funzioni legislative – che coinvolgono gli enti locali - di indirizzo, programmazione e coordinamento nonché di amministrazione attiva, maggiormente in grado di incidere sulle politiche locali, dovrebbero essere indispensabili forme di collaborazione particolarmente forti. Per l'esercizio, da parte delle Regioni, di funzioni di verifica e di poteri sostitutivi, si potrebbe ipotizzare, invece, che sia adeguata una disciplina delle garanzie procedurali in cui l'ente monitorato o sostituito sia comunque messo in grado di interloquire con la Regione, senza spingersi a prevedere intese "forti", in grado di svuotare il potere della stessa. In questo caso, si ritiene fondamentale una collaborazione tra gli enti, finalizzata a permettere sia uno scambio di informazioni sull'attività svolta sia una adeguata valutazione degli strumenti finanziari. Sarebbe auspicabile una concertazione delle decisioni regionali con gli enti locali, evitando che il veto degli stessi renda difficilmente praticabile – se non a costo di fratture - la possibilità per le Regioni di verificare se i conferimenti di funzioni agli enti locali sono supportati da adeguate risorse finanziarie, strumentali, umane, e, di conseguenza, di poter intervenire in via surrogatoria.

5.1. La partecipazione degli enti locali all'esercizio della funzione legislativa regionale

Numerose leggi regionali investono profili di interesse per gli enti locali e, pertanto, richiedono forme di coinvolgimento di questi ultimi nell'ambito del relativo procedimento di formazione e adozione.

5.1.1. (Segue): partecipazione all'approvazione delle leggi di riorganizzazione delle funzioni amministrative

L'applicazione del principio di sussidiarietà richiede, oltre al conferimento della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, una valutazione delle funzioni per individuare quelle che non possono essere svolte a livello comunale, al fine di conferirle al livello di governo di maggiore dimensione, ritenuto maggiormente idoneo ad esercitarle.

Il riconoscimento alla Regione di un importante ruolo in questo processo di conferimento delle funzioni amministrative deve essere accompagnato da una collaborazione con i Comuni, per compiere una valutazione delle funzioni che essi sono o meno in grado di svolgere, e con gli altri enti locali, per decidere l'allocazione presso il livello più adeguato. È evidente, al riguardo, che se l'allocazione delle funzioni amministrative impone una

ponderazione degli interessi, regionali e locali, finalizzata ad individuare il livello di governo più idoneo a soddisfarli, le relative decisioni debbano essere concordate tra tutti gli enti coinvolti¹¹⁷. Il coinvolgimento degli enti sub-regionali avrebbe infatti la finalità di garantire una accurata valutazione delle esigenze locali e il pregio di ponderare le inevitabili ricadute del trasferimento della funzione stessa. Nel contesto del nuovo sistema amministrativo, la collaborazione tra i livelli di governo non dovrebbe limitarsi, come accadeva in passato, alla possibilità, da parte degli enti locali, di esprimere un parere non vincolante sui progetti di legge regionali di conferimento delle funzioni amministrative, ma dovrebbe concretizzarsi nell'adozione decisioni "condivise". Modalità decisionali che, del resto, si rendono indispensabili per proteggere gli enti territoriali dal pericolo costituito dalle eventuali tentazioni regionali di trattenere presso di sé quelle funzioni che, secondo valutazioni meramente politiche, necessiterebbero di un esercizio unitario a livello regionale.

In proposito, tuttavia, va rilevato, seppure in estrema sintesi, che le Regioni hanno spesso mantenuto un'impostazione sostanzialmente regionocentrica anche dopo la riforma costituzionale. Dall'esame della recente normativa regionale emergono infatti due tendenze. Da un lato, non vi è stato un massiccio trasferimento di funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali. Sostanzialmente esaurito il processo di attuazione della riforma del sistema amministrativo degli anni '90 del secolo scorso, le Regioni ordinarie non hanno operato trasferimenti organici di funzioni¹¹⁸. Solo alcune Regioni hanno adottato una legislazione relativa alle funzioni che si inserisce nella prospettiva di un generale riordino normativo di materie quali: la tutela e la sicurezza del lavoro¹¹⁹, l'istruzione e il diritto allo studio¹²⁰, la tutela

¹¹⁷ Concorda, sul punto, A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto pubblico*, 2003, p. 929 ss., il quale ha sottolineato che negare il diritto degli enti locali di partecipare a tali processi decisionali configura "una situazione di palese contrasto col senso complessivo della disposizione costituzionale". In tal senso, P. URBANI, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 464 ss.

¹¹⁸ In generale, sul tema dell'inattuazione della riforma costituzionale, sia da parte dello Stato che delle Regioni, si veda F. PIZZETTI, *A che punto è la notte? I ritardi delle Regioni di fronte alle sfide delle riforme*, in *Le Regioni*, 2004, p. 3 ss. In particolare, sulla legislazione regionale dopo la l. cost. n. 3 del 2001 in determinate materie quali la sanità, il commercio, i servizi pubblici locali, la comunicazione, l'urbanistica, le elezioni regionali, i servizi sociali, i tributi regionali e l'istruzione, si vedano i seguenti contributi: G. FALCON, *La riforma costituzionale e la legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2005, p. 707 ss.; R. BALDUZZI, *Cinque anni di legislazione sanitaria decentrata: varietà e coesione di un sistema nazionale-regionale*, *ivi*, p. 717 ss.; P. BILANCIA, *La disciplina del commercio tra legislazione e attività pianificatoria*, *ivi*, p. 743 ss.; C. BUZZACCHI, *I servizi locali di interesse economico generale nella recente legislazione regionale*, *ivi*, p. 769 ss.; E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione alla luce della legislazione regionale (2001-2005)*, *ivi*, p. 785 ss.; D. DE PETRIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, *ivi*, p. 811 ss.; A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, *ivi*, p. 841 ss.; A. MALTONI, *I sistemi regionali integrati di interventi e servizi sociali*, *ivi*, p. 871 ss.; A. PIN, *Le politiche tributarie regionali: una dimostrazione d'inventiva in spazi angusti*, *ivi*, p. 901 ss.; A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la riforma del Titolo V*, *ivi*, p. 927 ss.

¹¹⁹ Si cfr. la l.r. Emilia Romagna 1 agosto 2005, n. 117 ("Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità sicurezza e regolarità del lavoro"); la l.r. Lombardia 28 settembre 2006, n. 22 ("Il mercato del lavoro in

della salute e i servizi alla persona¹²¹, il governo del territorio¹²², il turismo¹²³, il commercio¹²⁴, l'artigianato¹²⁵ e i trasporti pubblici¹²⁶. Praticamente tutte le Regioni hanno invece approvato leggi settoriali o microsettoriali, nell'ambito delle quali sono state individuate le competenze locali. In questo modo è rimasto in parte irrealizzato il modello dalla novella costituzionale che, configurando l'amministrazione locale come amministrazione generale, implica una limitazione del ruolo amministrativo delle Regioni. Dall'altro lato, è stata frequentemente trascurata l'esigenza di un effettivo coinvolgimento degli enti locali nella determinazione delle decisioni regionali, nel rispetto del principio di leale collaborazione¹²⁷

5.1.2. (Segue): partecipazione all'approvazione delle leggi di disciplina dell'ordinamento locale e, in particolare, di organizzazione e svolgimento delle funzioni amministrative

Sembra altresì necessaria una maggiore collaborazione, tra la Regione e gli sub-regionali, nell'ambito del processo di approvazione di leggi regionali di disciplina dei profili ordinamentali degli enti locali che si ritengono di competenza regionale.

Lombardia”); la l.r. Marche 25 gennaio 2005, n. 2 (“Norme regionali per l’occupazione, la tutela e la qualità del lavoro”).

¹²⁰ Si cfr., tra le altre, le seguenti leggi: l.r. Liguria 8 giugno 2006, n. 15 (“Norme ed interventi in materia di diritto d’istruzione e formazione”); l.r. Campania 1 febbraio 2005, n. 4 (“Norme regionali per l’esercizio del diritto all’istruzione e alla formazione”). Per un esame della disciplina regionale in materia di istruzione, sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, *Profili generali del sistema di istruzione scolastica*, in E. DE MARCO (a cura di), *La pubblica istruzione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G., SANTANIELLO, p. 115 ss.

¹²¹ Si cfr., ad es., le ll.rr. Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (“Disciplina del servizio sanitario regionale”) e n. 41 (“Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”).

¹²² Significativa, in questo settore, è la l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (“Legge per il governo del territorio”).

¹²³ Si cfr., ad es., la l.r. Lombardia 16 luglio 2007, n. 15 (“Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo”); la l.r. Liguria 4 ottobre 2006, n. 28 (“Organizzazione turistica regionale”); la l.r. Marche 11 luglio 2006, n. 9 (“Testo unico delle norme regionali in materia di turismo”); la l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 13 (“Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche”).

¹²⁴ Si cfr. la l.r. Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (“Testo unico in materia di commercio”) e la l.r. Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (“Codice del commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti”).

¹²⁵ Si cfr., ad es., la l.r. Lazio 10 luglio 2007, n. 10 (“Disciplina generale in materia di artigianato. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 “Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo” e successive modifiche ed a leggi regionali concernenti l’artigianato”).

¹²⁶ Si cfr., ad es., la l.r. Liguria 4 luglio 2007, n. 25 (“Testo unico in materia di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea”).

¹²⁷ Su questi aspetti, si vedano: L. CASTELLI, *L’amministrazione regionale*, in *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, 2007, tratto dal sito www.issirfa.cnr.it; M. DI FOLCO, *L’amministrazione regionale*, in *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, 2007, tratto dal sito www.issirfa.cnr.it; G.C. DE MARTIN, *Le funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali*, *Relazione al Convegno organizzato dall’ISSIRFA su I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, Roma, 4 luglio 2005, in www.issirfa.cnr.it.

A) Come è stato in precedenza evidenziato, il fatto che alla Regione sia attribuito un potere ordinamentale particolarmente ampio ed incisivo, non significa affatto che questa possa porsi in una posizione di supremazia nei confronti degli enti locali. Innanzitutto, come si è avuto modo di sottolineare, la fonte regionale dovrebbe limitarsi alla sola definizione dei principi relativi all'organizzazione locale e al coordinamento nell'esercizio delle funzioni. Ma soprattutto, per quanto qui più interessa, la Regione, prima di approvare una legge contenente la disciplina dell'amministrazione regionale, da un lato, e i principi relativi all'organizzazione locale, dall'altro, dovrebbe consultarsi con gli enti locali ovvero adottare, il più possibile, decisioni concertate. Ciò anche al fine di realizzare una armonizzazione tra la fonte legislativa regionale e quella regolamentare degli enti locali che interviene in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. La collaborazione tra Regione ed enti locali sembra pertanto necessaria ad evitare indebite interferenza negli spazi normativi di competenza degli enti minori.

B) La Regione nell'attribuire agli enti locali ulteriori funzioni, che vanno ad aggiungersi a quelle fondamentali individuate dalla legge statale, deve realizzare una differenziazione della distribuzione delle funzioni tra gli enti territoriali. Differenziazione che dovrebbe essere frutto di una scelta regionale ponderata, che tenga conto anche del principio di adeguatezza e, di conseguenza, della possibilità di identificare e promuovere modalità di esercizio associato delle funzioni. Anche in questo caso è necessario sviluppare rapporti collaborativi tra Regione ed enti locali: la prima dovrà compiere uno sforzo per attuare concretamente il principio di sussidiarietà e quindi ridurre il numero delle funzioni svolte a livello regionale per ragioni di carattere unitario; i secondi dovranno essere consultati in merito a questi aspetti, al fine di avere un confronto sull'idoneità di un determinato livello ad esercitare una funzione ovvero sull'opportunità di ricorrere a forme associative¹²⁸.

Del resto, anche l'ex art. 33 del T. U. degli enti locali, nel dettare alcune prescrizioni che le Regioni sono tenute ad osservare nel momento in cui provvedono al conferimento delle funzioni agli enti minori, prevede che esse favoriscano l'esercizio associato delle funzioni, procedendo ad individuare i livelli ottimali di esercizio, attraverso il ricorso a strumenti e procedure di raccordo e concertazione tra gli enti. È inoltre disposto che le Regioni predispongano, concordandolo con i Comuni, nelle apposite sedi concertative, un programma

¹²⁸ In proposito, G. MELONI, *Regioni ed enti locali*, in "Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia", 2007, tratto dal sito www.issirfa.cnr.it, ricorda le intese raggiunte il 28 luglio 2005 e il 1° marzo 2006, in sede di Conferenza unificata, in merito ai criteri per il riparto e la gestione delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale.

di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi e disciplinino, sulla base di tale programma, forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni¹²⁹.

C) Allo stesso modo, la legge regionale che stabilisce gli obiettivi generali da perseguire con lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti locali, non solo deve rispettare il principio di autonomia regolamentare di questi ultimi, per quanto attiene l'organizzazione e lo svolgimento delle stesse, ma dovrà essere approvata attraverso un coinvolgimento degli enti interessati. Appare evidente, infatti, che tali obiettivi, avendo forti ricadute sul territorio, debbano essere condivisi dagli enti che eserciteranno, in concreto, le funzioni amministrative.

5.1.3. (Segue): partecipazione all'approvazione delle leggi di disciplina della finanza locale

Altrettanto importante è la partecipazione degli enti locali alla funzione legislativa regionale in materia di finanza locale. Per un verso, l'art. 119 Cost., in linea con il principio di

¹²⁹ In particolare, l'art. 33 del d. lgs. n. 267 del 2000 prevede quanto segue: “1. Le Regioni, nell’emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai Comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei Comuni.

2. Al fine di favorire l’esercizio associato delle funzioni dei Comuni di minore dimensione demografica, le Regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all’art. 4. Nell’ambito della previsione regionale, i Comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la Regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa.

3. Le Regioni predispongono, concordandolo con i Comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può provvedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e di incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di Comuni regolarmente costituite.

4. Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le Regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell’ambito del programma territoriale di cui al c. 3, le forme di incentivazione dell’esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni, con l’eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tal fine, oltre a quanto stabilito dal c. 3 e dagli articoli 30 e 31, le Regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali:

a) nella disciplina delle incentivazioni:

1) favoriscono il massimo grado di integrazione tra i Comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia e alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;

2) prevedendo in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;

b) promuovono le unioni di Comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione”.

Per un commento dell’art. 33 del d. lgs. n. 267 del 2000, si cfr. E. MAGGIORA, *Commento all’art. 33*, in AA.VV., *Testo unico degli enti locali*, coordinato da V. ITALIA, Giuffrè, Milano, 2000, p. 390 ss.

pariordinazione degli enti che costituiscono la Repubblica, di cui all'ex art. 114 Cost., ha introdotto una sostanziale equiordinazione degli stessi anche in materia finanziaria e tributaria. L'attribuzione della capacità impositiva sia alle Regioni che agli enti locali impone agli stessi di realizzare una collaborazione, ai fini di raggiungere una coerenza dell'intero sistema della finanza locale.

Così, la disciplina regionale di dettaglio in materia di coordinamento delle finanze, regionale e locale, e di armonizzazione dei bilanci della Regione, da un lato, e degli enti locali, dall'altro, deve essere adottata sulla base di decisioni "concertate" tra gli stessi enti. Ciò al fine di ricondurre ad unità il sistema finanziario, evitando, al contempo, una eccessiva compressione dell'autonomia tributaria degli enti territoriali.

Allo stesso modo, il procedimento di adozione e di approvazione delle leggi regionali di disciplina delle risorse autonome e dei tributi propri degli enti locali, della compartecipazione di questi ultimi ai tributi regionali, della perequazione finanziaria endoregionale deve contemplare forme di partecipazione degli enti sub-regionali.

5.2. La partecipazione degli enti locali all'elaborazione di atti di indirizzo politico, di programmazione e coordinamento regionale

Gli enti locali, inoltre, devono essere chiamati a partecipare, oltre che alla formazione degli atti legislativi, come si è sopra visto, anche alla definizione delle linee di indirizzo regionale e degli atti amministrativi generali (di programmazione e di coordinamento)¹³⁰. Le funzioni di indirizzo e di programmazione esercitate dalla Regione, infatti, si intrecciano con le funzioni amministrative esercitate dagli enti locali per la promozione e lo sviluppo delle proprie collettività. Le linee di indirizzo e di programmazione elaborate a livello regionale devono quindi tener conto dello sviluppo della comunità regionale nel suo insieme, ma devono, altresì, soddisfare le esigenze delle comunità locali. In quest'ottica, è fondamentale che vi sia una costante interazione, tra le Regioni e gli enti locali, nella fase della fissazione dell'indirizzo politico e della programmazione regionale. Non bisogna dimenticare, peraltro, che l'attività regionale di indirizzo e di programmazione ha, come è noto, finalità di sviluppo in settori fondamentali della vita dei cittadini (quali, ad esempio, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo urbanistico, la costruzione di infrastrutture, la mobilità, lo sviluppo

¹³⁰ Si veda, in proposito, F. MERLONI, *I rapporti tra Regioni ed enti locali: dalla separazione (e competizione) alla necessaria collaborazione*, cit., p. 283 ss., il quale sottolinea che "la programmazione e il coordinamento regionale dovrebbero assumere un significato non puramente evocativo, ma concreto, almeno nella ridimensionata versione di definizione di obiettivi e finalità, o di vere e proprie politiche, da realizzarsi con il concorso autonomo degli enti locali".

delle attività produttive, il commercio, il turismo, i servizi alle persone)¹³¹. Un'efficace programmazione deve, al contempo, soddisfare gli interessi unitari espressi dalla comunità regionale e quelli più particolari, di cui sono portatori i Comuni e le Province. La Regione, pertanto, è chiamata a stabilire gli obiettivi da perseguire e definire le proprie politiche in collaborazione con gli enti locali. In proposito, non bisogna trascurare che una maggiore integrazione tra i diversi livelli territoriali, in materia di programmazione e di coordinamento, permette agli enti minori di trovare nel bilancio regionale le adeguate coperture per la realizzazione dei propri programmi pluriennali.

5.3. La partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali relative alle modalità di verifica e di sostituzione nei loro confronti

Si è già sottolineato come la soppressione dei tradizionali controlli abbia fatto sorgere l'esigenza di considerare "nuove forme di verifica", al fine di garantire un certo grado di uniformità a livello regionale ed evitare il rischio di una inattuazione delle funzioni attribuite agli enti territoriali.

Ciò che si vuole qui mettere in evidenza è che, in un sistema policentrico, si rende necessaria la definizione di nuove tipologie di verifiche, diverse rispetto al passato, improntate al principio di leale collaborazione tra i livelli di governo. In altre parole, le nuove modalità di verifica dell'effettività, efficienza ed efficacia nell'esercizio della funzione amministrativa dovrebbero avere natura collaborativa¹³². Del resto, si è visto come la Corte, nel riconoscere la possibilità di un intervento sostitutivo regionale nei confronti degli enti locali abbia evidenziato la necessità di una collaborazione tra l'ente sostituito e l'ente sostituendo. Allo stesso modo, si ritiene che la Regione, nel disciplinare forme di monitoraggio dell'esercizio di funzioni conferite agli enti locali, debba adottare strumenti e procedure finalizzate a consentire una concreta partecipazione di questi ultimi.

¹³¹ In particolare, riguardo alla materia del commercio, P. BILANCIA, *La disciplina del commercio tra legislazione e attività pianificatoria*, cit., p. 743 ss., evidenzia l'importante ruolo di indirizzo e di programmazione della Regione e la rilevanza dell'attività pianificatoria delle Province. Quest'ultima ha infatti "costituito la base di riferimento per la tutela dell'ambiente e del territorio, in linea con gli indirizzi regionali, e gli strumenti urbanistici comunali che hanno determinato l'allocatione effettiva degli insediamenti". L'A. sottolinea, inoltre, come si sia sviluppata, in questo settore, la logica di leale collaborazione tra gli enti territoriali.

¹³² In tal senso, F. MERLONI, *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione*, cit., p. 56 ss.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La realizzazione di un sistema caratterizzato da una pluralità di enti, sostanzialmente equiordinati, e da una nuova distribuzione delle funzioni normative ed amministrative tra gli stessi, deve necessariamente passare attraverso una razionalizzazione degli strumenti e delle modalità di collaborazione tra Regioni ed enti locali. È necessaria l'adozione di forme di integrazione tra gli enti sub-statali, in grado di garantire un adeguato grado di uniformità sul territorio regionale, ed, al contempo, una reale valorizzazione delle autonomie locali. Più precisamente, la concreta realizzazione del principio di leale collaborazione tra i livelli di governo implica un potenziamento delle modalità concertative dei processi decisionali regionali. È infatti impensabile che le Regioni si limitino, come accadeva in passato, a coinvolgere gli enti territoriali esclusivamente attraverso la previsione di pareri, dai quali, peraltro, ci si poteva discostare.

Ed invero, il legislatore regionale, negli ultimi anni, ha disciplinato nuove forme di collaborazione tra Regioni ed enti sub-regionali. Non essendo qui possibile esaminare nel dettaglio gli strumenti e le modalità di cooperazione tra questi enti, disciplinati dalla recente legislazione, ci si limita a formulare alcune considerazioni di carattere generale.

In proposito, occorre ricordare, seppure in estrema sintesi, che le Regioni hanno previsto diversi canali di partecipazione degli enti locali all'adozione delle proprie decisioni. In primo luogo, sono state individuate forme di intervento delle autonomie, nell'ambito dei processi decisionali regionali, attraverso sedi stabili di raccordo tra Regioni ed enti locali (es. Consiglio delle autonomie locali, di cui all'art. 123, u. c., Cost. o Conferenze delle autonomie locali). In secondo luogo, sono state adottate forme di raccordo e di consultazione procedimentali, che si inseriscono nei procedimenti decisionali su determinate politiche o su singoli atti (es. moduli procedimentali finalizzati all'adozione di decisioni concertate, tipici della pubblica amministrazione, rappresentati, ad esempio, dalla Conferenza di servizi o dagli accordi di programma). In terzo luogo, sono state sperimentate modalità di consultazione più o meno informali del sistema delle autonomie, caratterizzati da una maggiore flessibilità e finalizzati a pervenire a decisioni concertate in tempi rapidi (Tavoli di consultazione/concertazione cui si invitano associazioni rappresentative degli enti locali, l'Unione Italiana delle Province d'Italia (UPI), l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), rappresentati di Comuni, Province, ecc.). Modalità, queste, che si sono talora rilevate

particolarmente funzionali al fine di garantire un equilibrio, oltre che tra uniformità e differenziazione, tra la necessità di collaborazione e quella di celerità dei processi decisionali.

Tuttavia, non si può fare a meno di osservare che gli strumenti di concertazione, sopra descritti, non sono in grado di scongiurare i pericoli derivanti dall'eventuale contrarietà, di uno o più livelli di governo, alla decisione regionale. È evidente, infatti, che i diversi soggetti coinvolti nel processo decisionale debbano compiere un reale sforzo al fine di pervenire a un accordo. In particolare, la Regione, alla quale sono stati attribuiti importanti poteri in merito allo sviluppo del territorio, dovrebbe porsi, in concreto, come centro di coordinamento tra i vari livelli di governo, evitando di assumere una posizione di supremazia nei confronti degli enti sub-regionali che porterebbe a una deriva neo-regionalista. È fondamentale che le Regioni sviluppino una maggiore consapevolezza che una valorizzazione degli enti sub-regionali porta, come conseguenza, a una maggiore razionalizzazione ed efficienza dell'intero sistema regionale. Esse, pertanto, dovrebbero compiere uno sforzo nel prevedere modalità procedurali di adozione delle proprie decisioni che tengano conto dei vari interessi, regionali e locali. In questa prospettiva, l'utilizzo degli strumenti di raccordo e concertazione dovrebbe essere considerato strumentale alla ricomposizione degli interessi dei diversi enti, al fine di realizzare una vera e propria *governance* del sistema regionale.

In conclusione, si può dunque affermare che solo attraverso la valorizzazione del principio di cooperazione tra Regioni ed enti locali si possono attuare riforme in grado di realizzare un sistema decentrato ed autonomistico, da un lato, e di rispondere alle esigenze di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione pubblica, dall'altro.

RESEARCH PAPER

Centro Studi sul Federalismo
Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TO) - Italy
Tel. + 39 011.6705024
Fax + 39 011.6705081
E-mail: info@csfederalismo.it

