



REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA
DIREZIONE CENTRALE RELAZIONI INTERNAZIONALI,
COMUNITARIE E AUTONOMIE LOCALI
SEDE DISTACCATA DI UDINE
Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali

ATTI DEL CONVEGNO
REGIONALE

Le Autonomie locali nelle specialità regionali

VILLA MANIN
PASSARIANO - CODROIPO
12 DICEMBRE 2003

Prefazione

L'idea di dare continuità agli approfondimenti scientifici ed al dibattito politico istituzionale sviluppatosi intorno al tema del rapporto fra le specialità regionali e le innovazioni scaturite dal nuovo Titolo V della Carta costituzionale in materia di ordinamento degli enti locali, ha indotto l'Amministrazione a promuovere questa occasione di incontro fra il mondo universitario e quello degli amministratori e degli operatori regionali e locali.

I contributi scientifici qui raccolti hanno costituito la base delle relazioni illustrate nel convegno sul tema "Le autonomie locali nelle specialità regionali", organizzato dalla Direzione regionale per le relazioni internazionali e per le autonomie locali, che ha avuto luogo a Villa Manin di Passariano il 12 dicembre 2003.

L'idea di fondo, che ha trovato realizzazione nel convegno, è stata quella di mettere a confronto le riflessioni maturate in sedi accademiche di due realtà regionali molto diverse fra loro, quali Udine e Messina, ma accomunate dall'esigenza di esplorare il tema del rapporto fra Statuti speciali e Costituzione, da un lato, e fra Regioni speciali e autonomie locali, dall'altro.

La sequenza dei saggi offerti all'attenzione dei lettori è aperta dallo studio su "Principio di specialità, forma di Stato e forma di Governo. Qualche riflessione sulla autonomia regionale speciale", del prof. Giovanni Moschella, professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Messina, seguito dall'analisi su "La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità e clausola di maggior favore" del prof. Antonio Ruggeri, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza, dell'Università di Messina.

Trova quindi posto la ricerca, condotta dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Udine, nell'ambito del quale sono raggruppati i contributi del prof. Luca Mezzetti, straordinario di diritto pubblico comparato nella Facoltà di Giurisprudenza, della dott.ssa Elena D'Orlando, ricercatrice dell'Università di Udine, su "Lo statuto comunale nel sistema delle fonti", del dott. Marco Cucchini, ricercatore dell'Università di Udine, su "Forme di

governo e democrazia locale nelle scelte statutarie dei comuni intermedi” e del dott. Carlo Carruba, ricercatore dell’Università di Udine, su “Le forme di gestione associata di funzioni e di servizi negli enti locali: problematiche attuali e possibili prospettive future”.

Chiude, infine, la rassegna, uno studio della dott.ssa D’Orlando su “Il Consiglio delle Autonomie locali tra teoria della rappresentanza e sistema delle fonti”.

Questo convegno ha peraltro consentito agli amministratori regionali e locali, ai funzionari operanti nelle rispettive amministrazioni, e a molti operatori nel campo giuridico ed amministrativo di raccogliere spunti di riflessione preziosi per meglio affrontare il dibattito sui grandi temi ordinamentali di questi tempi: la revisione dello Statuto di Autonomia e il nuovo ordinamento delle autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia.

A questo proposito, nel parlare di riforme istituzionali si corre un rischio evidente: quello di aumentare ancora di più la distanza tra politica e cittadini, ormai sempre meno appassionati di fronte ad un tema che continua a tenere banco da oltre 10 anni (si pensi che trae origine dalla legge costituzionale n. 2 del 23 settembre 1993) senza nessuna conseguenza concreta.

Proprio per questo pericolo di astrattezza vorrei elencare alcuni fatti che dimostrano invece quanto la Regione, i Comuni ed i loro rappresentanti siano impegnati per produrre uno strumento legislativo utile a migliorare l’assetto istituzionale e l’efficienza dei servizi per i cittadini.

Da oltre dieci anni la nostra Regione dispone di competenza primaria in materia di ordinamento delle autonomie locali, ma non è riuscita ad esercitarla. Da oltre sette anni le prime proposte di legge sono approdate in Consiglio Regionale, senza tuttavia giungere all’approvazione.

Nonostante questa lunga attesa, il rapporto costruito in questi ultimi mesi con le Associazioni dei Comuni e delle Provincie è stato serio, concreto e denso di aspettative. È stata costituita l’Assemblea delle Autonomie locali secondo le previsioni della legge regionale n.15 del 2001, dopo oltre quaranta riunioni dei Sindaci degli Ambiti territoriali durante i mesi di agosto e settembre, svoltesi con grande partecipazione ed in assoluto rispetto dei tempi prefissati.

Peraltro le posizioni emerse in questi mesi dal sistema delle autonomie locali su molte questioni fondamentali risultano essere assai variegate, come del resto ci si poteva attendere di fronte ad un tessuto istituzionale regionale piuttosto frammentato.

Questi fatti dimostrano l’esistenza di una grande attesa e disponibilità al confronto da parte dei rappresentanti delle istituzioni territoriali, ma anche di orientamenti non univoci e, alle volte, di visioni localistiche.

Di fronte a questo quadro la Giunta regionale poteva scegliere più strade: proseguire con l'approfondimento dopo oltre dieci anni di studi e convegni, oppure attendere la riscrittura dello Statuto, ovvero, infine, presentare un disegno di legge secondo l'iter "normale", portandolo subito all'attenzione del consiglio Regionale.

Ha deciso invece di uscire con una proposta, su alcuni temi volutamente generica, ma subito a disposizione delle rappresentanze delle Autonomie locali per un lavoro di concertazione a vasto raggio. Abbiamo quindi messo in campo uno strumento di lavoro con l'obiettivo di arrivare in Consiglio Regionale durante il prossimo anno con un disegno di legge fortemente condiviso dalle Autonomie locali, che possa costituire non un punto di arrivo ma uno strumento utile per una svolta istituzionale della nostra Regione. La concertazione avviata in questi mesi sta già producendo un positivo avvicinamento di posizioni ed un utile confronto su alcune soluzioni, soprattutto tra gli amministratori seriamente interessati allo sviluppo della nostra Regione e non alla difesa del proprio ente o della propria posizione politica. Se infatti la sintesi politica dovrà avvenire in Consiglio regionale, la sintesi delle esigenze territoriali dovrà trovare il punto più alto nell'Assemblea delle Autonomie locali.

Tralasciando gli aspetti giuridici, che naturalmente hanno grande rilevanza su argomenti di tale valore istituzionale, ritengo necessario delineare brevemente i principali nodi su cui si eserciterà la concertazione e, auspico, la condivisione con i rappresentanti delle Autonomie locali.

La nostra Regione ha una complessità che altre non hanno: un'identità culturale e linguistica peculiare e pluralistica, forti differenze territoriali, una folta rete di piccoli comuni, un'organizzazione dei servizi pubblici locali ancora debole e a rischio di instabilità. Questa complessità si governa con una forte capacità di sintesi politica, ma anche con proposte che richiamino ad una stabile coesione territoriale (che non significa dare spazio ai campanilismi).

La sussidiarietà nel Friuli Venezia Giulia non ha finora trovato uno spazio adeguato. Si sono viceversa concentrate nelle mani della Regione sia funzioni legislative sia funzioni amministrative, di indirizzo, di programmazione, di controllo e di gestione, creando un intreccio che si è rivelato fonte di metodi burocratici e di immobilismo decisionale.

È così venuta meno la sussidiarietà verticale, ma anche l'equiordinazione (che comporta pari dignità istituzionale tra Regione, Province e Comuni). Esempi ce ne sono a centinaia: dal governo urbanistico del territorio alle norme di tutela ambientale, dall'organizzazione dei servizi sociali alla cultura, dalle norme relative al personale a quelle sulla finanza locale ecc. Non è questa l'occasione per approfondire, ma basti dire che per garantire un nuovo

percorso di sussidiarietà e di coesione territoriale, dobbiamo pensare a predisporre adeguati strumenti che garantiscano il corretto dispiegarsi di meccanismi di confronto e collaborazione tra le Autonomie locali e tra queste e la Regione. Questi strumenti sono rappresentati da idonee sedi istituzionali atte a determinare in via cooperativa i poteri e le funzioni (come il Consiglio delle Autonomie, ma anche la Conferenza permanente per la programmazione sociosanitaria) e da idonee sedi di governo locale del territorio (come potrebbero essere Conferenze dei Sindaci degli Ambiti territoriali dotate di opportuni poteri), e da idonei strumenti giuridici e legislativi atti a sancire annualmente l'accordo sui più importanti temi di indirizzo tra Regione ed Autonomie locali.

È questa la sostanza politica del principio di sussidiarietà. Tale principio non si concilia con la fissazione rigida di ambiti di competenza determinati dall'alto, né con l'imposizione di moduli organizzativi uniformi tra le Autonomie locali della nostra Regione.

Viceversa, l'obiettivo di porre in primo piano il metodo della cooperazione è finalizzato a conformare il sistema amministrativo (che farà capo alle Province ed ai Comuni) e quindi le rispettive funzioni non solo secondo le esigenze della sussidiarietà, ma anche perseguendo i principi costituzionali della differenziazione e dell'adeguatezza.

Il perseguimento dell'adeguatezza incontra tuttavia tre nodi fondamentali:

- la promozione ed incentivazione dell'associazionismo tra i Comuni finalizzato ad una gestione ottimale del territorio, delle risorse, dei servizi, che porti a costituire ambiti di dimensioni demografiche caratterizzati da omogeneità sociale ed economica, scelti su adesione volontaria e non imposta; ciò rappresenterebbe sicuramente un utile strumento di governo del territorio e di razionalizzazione delle risorse. Nell'attesa che la riforma in itinere individui la personalità giuridica ed il potere delle conferenze dei sindaci di ambito, la finanziaria regionale per il 2004 ha quadruplicato le risorse per incentivare l'associazionismo in particolare tra i piccoli comuni.
- la valorizzazione del personale e dei ruoli dirigenziali nei Comuni che tenga conto da un lato della necessità di migliorare le capacità manageriali e di lavoro per obiettivi, e dall'altro, delle esigenze molto diverse tra Comuni grandi e piccoli;
- una disciplina della finanza locale che porti all'abbinamento di autonomia e responsabilità. Che significa regole minime, ma certe, di trasparenza di rendicontazione, che non rappresentano una riduzione dell'autonomia ma un prerequisito fondamentale di legittimazione ed autorevolezza. Nel contempo occorre dare adeguata flessibilità in tema di interpretazione del

patto di stabilità, in particolare in tema di investimenti; così da porre gli enti locali in condizioni di essere responsabili: bilanci con meno regole “politiche” e più in grado di rappresentare i risultati raggiunti e gli equilibri di gestione, drastica riduzione dei vincoli di destinazione e della correlazione tra determinate entrate e determinate spese.

- una nuova organizzazione dei servizi pubblici locali: da un lato occorre essere coerenti con quanto sopra enunciato: cioè essere rispettosi dell’interesse pubblico e degli enti che lo rappresentano. Dall’altro occorre però puntare ad una razionalizzazione graduale anche attraverso l’accorpamento e la fusione di aziende, l’apertura all’ingresso nelle compagini societarie di nuovo capitale di rischio anche privato. Per far questo è però anche necessario rispettare le norme in materia di liberalizzazione e di concorrenza (che non è privatizzazione senza principi) sottolineate di recente anche nel Libro Verde dell’Unione Europea. Occorre puntare su qualità, economicità, competitività. Certo che questo è un terreno di particolare complessità, dove alcuni “paletti” innovativi andranno posti: distinzione tra proprietà e gestione, distinzione tra ruolo di indirizzo e ruolo di gestione, previsione delle forme societarie e delle modalità di conferimento delle gestioni, modelli gestionali chiari che evitino le “facili tentazioni” dell’ente locale azionista di approvare operazioni che comportano una riduzione della qualità del servizio a vantaggio dei risultati economici della società e quindi della propria partecipazione azionaria.

La Regione, dunque, dovrà cambiare radicalmente la sua organizzazione ed anche i Comuni e le Province devono essere pronti a rispondere con servizi efficienti, trasparenti e di qualità. Tutto questo potrà essere raggiunto con l’esercizio della competenza primaria in materia da parte della Regione ma solo nell’ambito di una forte collaborazione con gli Enti territoriali e le loro forme di rappresentanza.

I lavori del convegno, qui offerti all’attenzione degli amministratori e dei funzionari di Regione ed enti locali nonché a tutti gli operatori del settore, offrono molteplici e interessanti spunti di riflessione per la ridefinizione dell’ordinamento delle autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ora sarà compito della politica operare le scelte ritenute opportune e portare a compimento il comune progetto di una regione federale.

Ezio Beltrame
Assessore regionale

*Principio di specialità,
forma di stato e forma di governo*

Principio di specialità, forma di stato e forma di governo. Qualche riflessione sull'autonomia regionale speciale

Giovanni MOSCHELLA*

Sommario:

1. Revisione del Titolo V della Costituzione, principio di specialità e neoregionalismo.
2. La “specialità” nell’ordinamento regionale italiano.
3. Statuti speciali e procedimento di revisione.
4. Leggi statutarie e forma di governo regionale.
5. Le prospettive dell’ordinamento elettorale e della forma di governo delle Regioni.
6. La “nuova frontiera” della specialità.

* Professore associato presso la facoltà di Economia e commercio dell’Università degli Studi di Messina.

1. Revisione del Titolo V della Costituzione, principio di specialità e neoregionalismo.

Il processo di riforma dell'ordinamento regionale italiano avviato con la trasformazione del sistema di ripartizione delle competenze amministrative (l.n. 59/1997 e n. 127/1997, cosiddette "leggi Bassanini") e proseguito con la modifica dell'assetto organizzativo e statutario delle Regioni (l. cost. n. 1/1999 e n. 2/2001) e delle competenze legislative (l. cost. n. 3/2001), ha profondamente ridisegnato l'articolazione dei poteri e la forma di Stato, coinvolgendo inevitabilmente anche il principio di specialità contenuto nell'art. 116, primo comma.

Se, pur sommariamente, proviamo ad individuare le ragioni che hanno reso necessario tale processo, uno, tra gli altri, può essere considerato il fattore determinante, e cioè a dire l'alterato rapporto tra sistema politico e regionalismo che, nel corso degli anni, ha prima congelato la previsione costituzionale (se è vero che l'istituzione delle Regioni ordinarie è avvenuta solo nel 1970, a distanza di oltre venti anni dall'entrata in vigore della Costituzione) e successivamente piegato le istanze regionaliste ad un figurino politico-partitico ed istituzionale di tipo fortemente centralistico.

Da tale modello invalso nell'ambito dell'esperienza costituzionale è scaturito, come è stato rilevato, "un sistema di Regioni senza regionalismo" che per altri versi, se si pensa alla inconsistenza istituzionale che ha connotato l'ente Regione, almeno fino all'approvazione della l. cost. n. 1/1999, potrebbe essere, con qualche ragione, ribattezzato "regionalismo senza Regioni"¹.

Le linee prevalenti del processo di riforma regionale, pur movendosi tra due diverse confliggenti filosofie politiche e costituzionali, federalismo conflittuale *versus* federalismo cooperativo, sembrano propendere verso quest'ultimo, anche se il modello di distribuzione territoriale del potere emerso dalla revisione costituzionale, quantomeno sul piano della classificazione giuridica, non sembra autorizzi a parlare di federalismo, ma piuttosto di neo-regionalismo.

Del resto, sul piano sistematico-costituzionale, la dottrina e la stessa Corte costituzionale hanno individuato limiti invalicabili a processi di riallocazione del potere a livello territoriale che prefigurino un'alterazione del carattere unitario e

¹ Cfr., G. FALCON, *Lo stato autonomista*, Bologna, 1998.

indivisibile dello Stato ovvero, addirittura, forme di autodeterminazione o secessione².

Tale indirizzo, peraltro, trova fondamento sia nel dibattito costituente³ che nella previsione costituzionale, laddove vengono rinvenuti due principi che si integrano reciprocamente, quello dell'unità e indivisibilità della Repubblica e quello del riconoscimento e della promozione, da parte della stessa Repubblica, delle autonomie locali⁴. Mentre il principio dell'unità fissa il limite rigido all'autonomia degli enti locali, nel senso che "il pluralismo non deve trasformarsi in separazione politica", il secondo principio assume una configurazione positiva "stabilendo un indirizzo all'attività dello Stato nel senso del decentramento e dell'autonomia"⁵, che tuttavia non può configurarsi come livello di autonomia assoluta, categoria che andrebbe ad equipararsi a quella di sovranità.

A ciò si aggiunga che l'ordinamento costituzionale individua alcuni principi e valori, quali quello della centralità della persona e quello di uguaglianza, che costituiscono un limite non solo nei confronti del legislatore, ma anche riguardo al potere di revisione costituzionale.

² Cfr., S. GAMBINO, *Stato regionale e diritti sociali: l'esperienza italiana nella prospettiva comparatistica*, in Aparicio M.A. (Coordinador), *Derechos Constitucionales y Formas Políticas*, Barcelona, 2000, pp. 361 ss., nonché dello stesso autore, *I diritti sociali e la riforma federale*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2.

³ Nel corso del dibattito costituente col termine Regione veniva fatto riferimento a concetti profondamente diversi che si ricollegavano sia agli stati membri tipici della forma di Stato federale che agli enti locali presenti nelle forme di Stato decentrato (Cfr. U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974). In particolare, si partiva da una concezione prevalentemente politica, fondata sulla necessità di non snaturare l'ordinamento dello Stato accentrato, fino a giungere alla creazione di Regioni con poteri legislativi tutelati costituzionalmente e l'attribuzione ad esse di una potestà statutaria. Del resto, sul piano dottrinario, risultava particolarmente forte l'influenza della dottrina tedesca che, nell'approfondimento dei concetti di Stato federale e sovranità, tendeva a distinguere lo Stato federale da quello unitario, pur nell'ipotesi di Stato articolato in autonomie locali. Di contro, non molto incisiva risultò nell'ambito del dibattito politico-istituzionale l'influenza delle elaborazioni dottrinarie relative a nuove forme di organizzazione locale sviluppatesi nell'esperienza europea (Spagna 1931, Germania di Weimar, Austria 1920) e rimaneva ferma la distinzione "tra ente locale di uno stato decentrato e "Regione" di uno stato regionale". Purtuttavia, in sede costituente cominciarono ad affermarsi alcuni principi quali la previsione e la tutela costituzionale dei poteri regionali, l'affidamento alle Regioni di poteri legislativi, il riconoscimento di un potere statutario, che rappresentano comunque istituti tipici dell'esperienza degli stati federali (o regionali). Nei lavori dell'Assemblea costituente si profila, dunque, fin dall'inizio, la preferenza verso un modello organizzativo fondato su un decentramento politico e sulla istituzione di unità autonome "nell'ambito della comunità statale, sul piano costituzionale" (A. AMORTH, *Il problema della struttura dello stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Como-Milano, 1946, p.68) alle quali venga garantito—attraverso lo statuto—una potestà di auto-organizzazione, nonché l'esercizio di una potestà legislativa in determinate materie.

⁴ Ha sostenuto G. BERTI, *Le Autonomie territoriali*, Relazione al Convegno *Dalla Costituente alla Costituzione*, Roma 18-20 dicembre 1997, che "l'art. 5, collocato apposta tra i principi fondamentali, esprime anche il limite dell'incontro tra il preesistente giuridico e politico e l'odierno potere pubblico manifestato dal diritto positivo. Difatti le autonomie sono "riconosciute", prima di essere eventualmente anche promosse. "Riconosciute" vorrebbe dire che esse esprimono una sorta di diritto naturale della società, anche come risultato di una storia lunga, che affonda le radici nel medioevo. Il connubio tra diritto naturale e diritto positivo, tra diritto della società e potere politico dà però effetti deboli: la debolezza delle autonomie dello Stato unitario è il portato, prima che di ogni altra cosa, dell'essere esse stesse l'ambito nel quale si esegue una prima sperimentazione di tale connubio, ma forse anche in cui si mette a prova l'accettazione del potere politico da parte della società".

⁵ Cfr. F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1990, pp. 23 ss..

Come è stato sottolineato “tali principi trovano nella positivizzazione costituzionale dei diritti sociali lo strumento formale di garanzia cui viene funzionalizzato lo stesso principio di cui all’art. 5 Cost. dell’unità e indivisibilità della Repubblica, relativo al riconoscimento ed alla promozione delle autonomie locali”⁶. Su questo piano si è mossa la giurisprudenza della Corte costituzionale che in via generale individua accanto ai limiti espliciti, limiti impliciti alla revisione costituzionale riconducibili a quel nucleo inderogabile di principi supremi contenuti nella Costituzione “che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali”⁷, in quanto la loro modificazione darebbe luogo ad un ordine costituzionale del tutto differente da quello vigente, che si configurerebbe come una rottura della Costituzione⁸.

Si è già rilevato che la riorganizzazione dei poteri all’interno dello Stato attuata dalla revisione del Titolo V della Costituzione non sembra aver risolto “il nodo della configurazione complessiva del rapporto tra Stato e Regioni, ... non abbracciando con chiarezza l’opzione «garantista» o, all’opposto, quella «cooperativa» tra centro ed autonomie”⁹. Come è stato avvertito da *magna pars* della dottrina il *punctum crucis* è rappresentato dalla mancata previsione di una Camera delle Regioni e delle Autonomie, laddove è proprio tale carenza di un organismo rappresentativo degli enti territoriali, accanto al mancato riconoscimento di una loro partecipazione più incisiva al procedimento di revisione costituzionale, ad escludere la transizione verso una forma di Stato di tipo federale.

Non a caso in buona parte degli Stati definiti federali, al fine di garantire alla Costituzione federale la sua funzione di integrazione di “comunità territorialmente individuate”, le procedure di revisione della Costituzione contemplan sempre forme più o meno incisive di partecipazione degli enti territoriali, e tale coinvolgimento avviene per lo più tramite la funzione svolta da seconde Camere rappresentative delle entità decentrate¹⁰.

La presenza di una Camera delle Regioni garantisce, infatti, un sicuro *locus* di confronto e raccordo istituzionale di cui profondamente si è sentita la mancanza nell’esperienza regionalista italiana. Tale lacuna è resa più evidente dalla mancata costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze (Conferenza Stato–Regioni, Conferenza Stato–Città e autonomie locali) che non sembra

⁶ Così S. GAMBINO, *Stato regionale e diritti sociali: l’esperienza italiana nella prospettiva comparatistica*, cit., p. 375.

⁷ Si rinvia alla sentenza Corte cost. n. 1146 del 1988.

⁸ In tal senso cfr. M. LUCIANI, *Nuovi diritti fondamentali e nuovi rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985 e dello stesso autore, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1995, n. 1.

⁹ Così A. RUGGERI – P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo? (Note sparse al progetto di revisione costituzionale approvato, in prima lettura, dalle Camere nei mesi di settembre ottobre 2000)* in *Rassegna parlamentare*, 2001, n. 1, pp. 89 ss..

¹⁰ Cfr. T. GROPPI, *Riforma federale e revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 1, p. 122.

possa essere colmato dalla previsione dell'art. 11 della legge di revisione del Titolo V secondo la quale, sino alla revisione del Titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti parlamentari *possono* prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni (oltre che delle province autonome e degli enti locali) alla Commissione parlamentare per gli Affari regionali, né tantomeno dalla disposizione del novellato art. 123 Cost., ultimo comma, che stabilisce che lo statuto di ciascuna Regione disciplina il Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

2. La "specialità" nell'ordinamento regionale italiano.

In tale quadro complessivo, anche il modello di regionalismo duale che ha caratterizzato l'esperienza costituzionale italiana necessita di un'attenta riflessione volta a verificare da un lato, l'attualità, da molte parti messa in discussione¹¹, del mantenimento del principio di specialità e, dall'altro, l'effettivo livello di differenziazione esistente tra Regioni speciali e Regioni a Statuto ordinario.

Infatti, tale distinzione, in ragione delle innovazioni introdotte già dalla l. cost. n. 1/1999 (solo in parte trasposte nelle Regioni a Statuto speciale dalla l. cost. n. 2/2001), ma soprattutto dalla legge cost. n. 3/2001 di revisione costituzionale del Titolo V, sembra aver perduto la sua *ratio*.

La nuova disciplina costituzionale sembra, al contrario, quasi prefigurare una sorta di *favor* per le Regioni di diritto comune, tant'è che il testo della l. cost. n. 3/2001, nelle disposizioni transitorie, all'art. 10, prevede che "fino all'adeguamento dei rispettivi statuti le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

Parte della dottrina, peraltro, ha rilevato come le ragioni di quella distinzione originaria forse non esistono più, "e che una nuova specialità anziché costruirsi a priori, sulla situazione «storica», criterio ritenuto eccessivamente rigido e statico,¹² può semmai fondarsi su elementi del tutto diversi e legati

¹¹ Cfr. M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, p. 220.

¹² La specialità, secondo tale interpretazione, viene ricondotta ad alcuni elementi oggettivi, quali l'insularità, l'essere terra di confine, "la domanda sociale di autonomia particolarmente forte", una accentuata identità culturale, cfr. G. DEMURO, *Regioni ordinarie e Regioni speciali*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, pp. 47 ss..

essenzialmente alla capacità di governo delle esigenze e delle domande politiche delle comunità regionali”¹³.

La scelta operata in sede di Assemblea costituente di trasporre nella Carta costituzionale il riconoscimento, effettuato nella fase costituzionale transitoria, per particolari ragioni etnico–storico–geografiche, di forme e condizioni particolari di autonomia ad alcune Regioni, sulla base di propri statuti approvati con legge costituzionale, non viene sostanzialmente abbandonata dal legislatore costituzionale di riforma¹⁴.

Il principio di specialità costituisce, secondo parte della dottrina, un carattere fondamentale del nostro assetto costituzionale e come tale indisponibile al potere di revisione costituzionale¹⁵, ragion per cui la revisione del Titolo V della Costituzione, sotto tale profilo, sarebbe avvenuta “a rime obbligate”, non potendosi comunque procedere ad una soppressione, almeno sul piano formale–costituzionale, delle Regioni a Statuto speciale¹⁶.

Sebbene la Costituzione abbia configurato fino ad oggi per quest’ultime uno stato di formale privilegio, segnatamente sul piano funzionale, in particolare attraverso il riconoscimento della potestà legislativa esclusiva nelle materie elencate nei rispettivi statuti, a fronte della mera attribuzione in capo alle Regioni di diritto comune della sola potestà legislativa concorrente, di fatto, le Regioni speciali hanno sofferto, a partire dalla istituzione delle Regioni ordinarie negli anni ‘70, di una sorta di *deminutio capitis* che, trasformando la specialità in esclusione, le ha costrette ad una “innaturale rincorsa”, per rivendicare per sé quelle stesse condizioni di autonomia nel frattempo riconosciute alle altre Regioni¹⁷.

Esaminando nelle sue linee generali il nuovo ordinamento regionale, va detto che il problema dell’inquadramento della specialità nel rinnovato assetto costituzionale si pone sotto un duplice profilo: il primo, di tipo organizzativo, che riguarda le attribuzioni a tali Regioni in materia statutaria e di forma di governo, l’altro, di natura funzionale, riconducibile al nuovo sistema di ripartizione delle competenze legislative ed amministrative.

¹³ Cfr. P. CARETTI, *Editoriale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 5, p. 797.

¹⁴ Per una ricostruzione storico-costituzionale dell’istituzione delle Regioni speciali nell’ordinamento costituzionale italiano cfr. A. PIZZORUSSO, *Regioni speciali: motivazioni storiche ed esigenze attuali*, in *Quaderni regionali*, 1989, p. 1025. Cfr. anche A. RUGGERI, *Elezione diretta dei Presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della ‘specialità’*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, p. 231 e F. TERESI, *L’autonomia normativa delle Regioni speciali (con particolare riguardo alla Regione siciliana). Considerazioni interlocutorie*, in A. RUGGERI – G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p. 187.

¹⁵ In tal senso cfr. A. D’ATENA, *Dove va l’autonomia regionale speciale?*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, p. 208; V. ONIDA, *Le costituzioni. Principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, p. 112.

¹⁶ Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 51.

¹⁷ In tal senso cfr. G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, n. 3, p. 487.

La nostra attenzione si soffermerà prevalentemente sul primo dei profili richiamati, più strettamente riconducibile al tema che ci è stato assegnato, anche se per quanto riguarda il secondo può ben comprendersi come il rovesciamento, nel nuovo art. 117 Cost., del criterio di distribuzione delle competenze legislative, già avvenuto sul piano delle attribuzioni amministrative per mano della l. n. 59/1997 (la cui applicazione nelle Regioni speciali, in Sicilia soprattutto, a causa della necessità di recepimento, è risultata oltremodo lenta¹⁸, abbia suscitato notevoli perplessità sul mantenimento e sullo stesso attuale significato della specialità, in un quadro di competenze che prevede una “identificazione testuale” delle materie riservate allo Stato e di quelle ripartite, e per tutte le altre materie una competenza generale, pur residuale, a favore delle Regioni. Anche a volere prevedere che gli statuti speciali, nella loro nuova formulazione, mantengano in capo alla Regione materie riservate allo Stato, la nuova ripartizione delle competenze legislative svilisce l'essenza stessa della specialità e lo stesso concetto di “riserva”, che ha un senso “solo se la conservazione al centro di alcune decisioni si radica nel presupposto della sua indispensabilità per il mantenimento dell'unità nazionale. Se, limitatamente ad alcune Regioni, certe materie possono essere sottratte al centro senza che tale utilità ne soffra”¹⁹, così come consentito dall'art. 116 Cost., terzo comma, ne discende che la riserva non abbia più fondamento, vale a dire sia priva del carattere di universalità che la giustifica.

Risulta così di una certa difficoltà parlare di specialità allorchè ogni Regione è, almeno potenzialmente, suscettibile di “specializzazione” (*melius* differenziazione).

Anche in relazione ai profili di organizzazione la comparazione tra il testo della l. cost. n. 1/1999 che disciplina forma di governo e potestà statutaria nelle Regioni ordinarie e quello della l. n. 2/2001 che disciplina le medesime materie nelle Regioni di diritto speciale, evidenzia una sorta di “specialità negativa”, nel senso di un riconoscimento allo Stato di un più ampio potere di condizionamento e controllo delle forme organizzative delle Regioni di diritto speciale (si pensi, ad esempio, alle modalità di approvazione degli statuti).

3. Statuti speciali e procedimento di revisione.

Il problema maggiore che la revisione del Titolo V della Costituzione ha sollevato in ordine allo *status* delle Regioni speciali è che il principio dell'enumerazione rovesciata nell'attribuzione della competenza legislativa tra

¹⁸ Cfr. P. CIARLO, *Federalismo amministrativo e Regioni speciali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, n. 1, p. 129.

¹⁹ Cfr. M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale ...* cit., p. 221. Sostiene l'autore che riservare certe materie allo Stato “solo per alcune Regioni e non per altre non è logicamente accettabile, perché è proprio della logica della riserva la sua ... universalità”.

Stato e Regioni possa determinare o una mortificazione delle Regioni di diritto speciale o un loro assorbimento nell'ambito dell'autonomia ordinaria. A tale questione il legislatore costituzionale di riforma ha ritenuto di dare soluzione muovendosi su tre versanti²⁰:

- mantenendo la specialità;
- estendendo alle Regioni speciali, in via transitoria, e cioè fino all'adeguamento dei loro statuti – attraverso la clausola della condizione più favorevole contenuta nell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 – la nuova disciplina dell'autonomia ordinaria nella parte in cui contempla “forme di autonomia più ampie” rispetto a quella di cui allo stato le Regioni speciali godono;
- infine, estendendo anche ad altre Regioni, nelle materie di potestà legislativa concorrente e limitatamente per alcune delle materie riservate allo Stato, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sulla base del più volte richiamato art. 116 Cost. ultimo comma, attraverso un articolato procedimento disciplinato costituzionalmente.

Vi sono tuttavia alcune distinzioni che permangono tra le figure di Regione speciale, Regione ordinaria e Regione differenziata, che esulano dal riparto delle competenze esercitabili e riguardano, in particolare, il sistema delle fonti²¹.

Gli statuti speciali conservano il rango di legge costituzionale, gli statuti ordinari si fonderanno su una legge paracostituzionale o sostanzialmente costituzionale, mentre le leggi di differenziazione saranno leggi ordinarie rinforzate e negoziate.

L'autonomia statutaria delle Regioni speciali trova la sua *ratio*, infatti, nell'art. 116 Cost., primo comma, e nella l. cost. n. 2/2001, che disciplina espressamente l'autonomia di queste Regioni quanto agli aspetti collegati alla forma di governo.

Per quanto concerne il procedimento di approvazione e di revisione degli statuti speciali, poiché esso avviene secondo la previsione dell'art. 138 Cost., con esclusione del referendum nazionale, non si può parlare di qualificazione autonomistica in senso sostanziale per la carenza dei caratteri di atto e “fonte” di autonomia, “trattandosi di atti adottati dal Parlamento sulla base di un procedimento aggravato”²², sebbene vi sia chi sostiene che l'adozione degli statuti speciali con legge costituzionale garantisce assai più efficacemente le minoranze interne alla Regione, giustificando così la “minore autonomia decisionale sui contenuti dello Statuto”²³.

²⁰ Cfr. A. D'ATENA, Prefazione a T. GROPPi – M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 3.

²¹ Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi – M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 55.

²² Cfr. A. M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in T. GROPPi – M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie ...* cit., p. 68.

²³ Cfr. M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale ...* cit.

Per le Regioni ordinarie il novellato art. 123 Cost. prevede invece che lo Statuto sia approvato e modificato attraverso un procedimento che si svolge per intero nell'ambito del Consiglio regionale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di costituzionalità sullo statuto innanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione. Lo Statuto regionale può essere sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione, o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. Lo Statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

Le stesse Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 116 Cost., ultimo comma, possono acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con legge dello Stato di iniziativa regionale, approvata a maggioranza assoluta, sulla base di intesa tra Stato e Regione interessata, sentiti gli enti locali e nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.

La funzione di revisione statutaria degli enti regionali corrisponde, in genere, alla tutela di esigenze e finalità non facilmente contemperabili, risolvendosi in una sostanziale funzione di garanzia. Infatti, le procedure di revisione degli statuti di autonomia per un verso “devono mediare il diritto all'unità dello Stato e il diritto all'autonomia degli enti regionali” e per altro “devono cercare un equilibrio, non molto diverso da quello cui devono essere finalizzati anche i procedimenti di revisione costituzionale, tra le esigenze di stabilità e quelle di cambiamento”²⁴. E a tal fine risulta essenziale, sul piano interpretativo, verificare il livello di partecipazione di incidenza nel procedimento di revisione e degli enti autonomi e dello Stato.

Invero, la l. cost. n. 2/2001 ha, almeno per certi versi, ampliato il potere regionale in materia, formalizzando l'iniziativa regionale in tema di modifica e revisione statutaria per le Regioni di diritto speciale (Valle d'Aosta esclusa, mentre per la Sardegna l'iniziativa spetta anche a ventimila elettori), e prevedendo per alcune un parere del Consiglio regionale (o Assemblea regionale per la Sicilia e dei Consigli provinciali per il Trentino Alto Adige), nel caso di progetti di modifica di iniziativa governativa o parlamentare (Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta)²⁵.

Tuttavia, se si esaminano le procedure di revisione degli statuti regionali, ora succintamente richiamate, nella più ampia prospettiva comparatistica, in riferimento non solo alle Regioni ordinarie (e/o differenziabili), ma ad alcune

²⁴ Cfr. N. VIZIOLI, *Un'anomalia spagnola. Brevi considerazioni sulla riforma degli statuti di autonomia*, in DPCE, 2001, n. 3, p. 1187.

²⁵ Cfr. art. 41 ter. Statuto Sicilia; art. 54 Statuto Sardegna; art. 50, II comma, Statuto Valle d'Aosta; art. 103 Statuto Trentino Alto Adige; art. 3 Statuto Friuli Venezia Giulia, così come modificati dalla l. cost. n. 2/2001.

esperienze straniere, emerge per le Regioni speciali un quadro “a fosche tinte”²⁶, che marginalizza il loro ruolo nell’ambito del procedimento di revisione statutaria a tutto vantaggio del potere centrale²⁷.

Con riferimento all’ordinamento italiano, è stato sostenuto²⁸ che alla base dell’autonomia speciale e di quella differenziata sarebbe sotteso un dato comune, vale a dire un criterio pattizio, quale quello che si evince dalla lettura della l. cost. n. 2/2001 (che per le modifiche agli statuti di iniziativa parlamentare o governativa richiede, come già detto, un parere delle Regioni interessate) e quello che discende dal novellato art. 116 Cost., terzo comma. Tuttavia, è difficile porre sullo stesso piano i due procedimenti e ravvisare un vero regime pattizio anche nel procedimento di revisione degli statuti speciali. Le “Regioni differenziabili” possono ampliare le loro competenze attraverso un procedimento che vede la partecipazione degli enti interessati e degli enti locali, che culmina in una legge approvata dallo Stato (a maggioranza assoluta), ma previa intesa con la Regione stessa, mentre le Regioni speciali godono, sotto tale profilo, di minori garanzie, in quanto il loro coinvolgimento, ma non degli enti locali, avviene – nel caso in cui il progetto di modificazione sia di iniziativa governativa o parlamentare – solo a livello consultivo, rimanendo in capo al Parlamento nazionale la competenza di approvazione della legge costituzionale, e senza possibilità di ricorrere al referendum popolare²⁹. Affiorano nel modello istituzionale adottato discontinuità e contraddizioni che mettono in discussione la pur auspicata definizione di un sistema di regionalismo cooperativo, ascrivibili alla mancata risoluzione del problema centrale della istituzione della Camera delle Regioni,

²⁶ Parafrasando l’efficace definizione di A. RUGGERI, *L’oscuro volto del neoregionalismo*, in *Nuove Autonomie*, 2002, n. 1-2, p. 7.

²⁷ Facendo, ad esempio, una comparazione con il sistema spagnolo si appalesa una profonda diversità di condizione. È vero che nel sistema spagnolo lo Stato centrale, attraverso le *Cortes Generales*, dispone del potere di emendare le proposte di revisione statutaria avanzata dalla Comunità, mentre tale potere non è previsto nell’ordinamento italiano dalla l. cost. n.1/99, che disciplina l’approvazione e la modifica degli statuti delle Regioni ordinarie. Tuttavia, se si raffronta l’autonomia statutaria delle *Comunidad* spagnole sia delle *Comunidad di via lenta* che, a maggior ragione, di quelle di *via rapida* con quella delineata dalla l. cost. n. 2/01 non può non colpire la posizione marginale delle Regioni a statuto speciale che non solo sono escluse dall’approvazione del testo, riservata al Parlamento con legge costituzionale (e senza peraltro la possibilità di ricorrere al referendum popolare sospensivo), ma che nel caso in cui la proposta di revisione sia di iniziativa del Governo o del Parlamento nazionale possono solo esprimere un parere (non vincolante) sulla proposta di revisione. Per tutte le *Comunidad autonome*, sia quelle di *via rapida* che quelle di *via lenta*, è prevista, invece, una previa approvazione della revisione statutaria dall’organo rappresentativo della *Comunidad*, l’approvazione con legge organica da parte delle *Cortes Generales*, e limitatamente alle *Comunidad di via rapida*, lo svolgimento di un referendum confermativo da parte del corpo elettorale della Comunità. Lo stesso potere di emendamento attribuito alle *Cortes Generales* può essere neutralizzato dalla *Comunidad* che può ritirare la proposta di revisione, mentre nel caso delle *Comunidad di via rapida* i regolamenti parlamentari prevedono, in presenza di modifiche apportate dalle *Cortes*, meccanismi e forme di negoziazione.

²⁸ Cfr. F. PALERMO, op. cit. p. 54 ss., il quale ritiene che il criterio pattizio sia alla base sia dell’autonomia speciale che della legge di differenziazione, e in quanto tale sia sottratto per l’una e per l’altra al potere di revisione costituzionale. Ne discende “la presenza nell’ordinamento italiano di due tipologie di diversità regionali, quelle speciali e quelle differenziate, distinte tra loro per qualità e quantità del potere devoluto, ma accomunate nel requisito fondante del trattamento particolare”.

²⁹ Cfr. F. TERESI, *L’autonomia normativa delle Regioni speciali (con particolare riguardo alla Regione siciliana). Considerazioni interlocutorie*, in A. RUGGERI – G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, ... cit., p.200.

senza la quale – come si è osservato – non è possibile parlare né di federalismo né di neo-regionalismo, all'insufficienza e all'aleatorietà delle soluzioni di negoziazione previste. Si pensi alla mera "possibilità", attribuita ai regolamenti parlamentari dall'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, di prevedere la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, alla esclusione dalla disciplina costituzionale della Conferenza Stato-Regioni, e per quel che più ci preme in questa sede, alla completa esclusione, delle Regioni di diritto speciale dal sistema pattizio previsto, di contro, dall'art. 116 Cost., terzo comma, per le Regioni che intendono differenziarsi³⁰ e acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

4. Leggi statutarie e forma di governo regionale.

Autonomia, anche se non di tipo statutaria, è tuttavia stata acquisita dalle Regioni speciali dopo l'approvazione della l. cost. n. 2/2001, in materia di forma di governo.

Si tratta delle cosiddette "leggi statutarie", che attribuiscono alle Regioni speciali la competenza esclusiva in materia, disciplinando, Regione per Regione, il procedimento particolare e di natura rafforzata per l'adozione di tali leggi aventi come oggetto la forma di governo, la legge elettorale per il Presidente ed il Consiglio, la nomina e la revoca degli Assessori, eventuali ineleggibilità e incompatibilità, il referendum abrogativo, propositivo e consultivo, da approvare a maggioranza assoluta in un'unica votazione e sottoponibili a referendum popolare regionale, in alcuni casi, anche in presenza della maggioranza dei due terzi.

Nelle Regioni ordinarie, di contro, la forma di governo è determinata dagli statuti, mentre la legge elettorale è disciplinata da legge regionale sulla base di principi fondamentali dettati da legge della Repubblica che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

L'autonomia ordinamentale delle Regioni speciali trova così il suo fondamento nella legge costituzionale di adozione dello statuto e nelle leggi regionali relative alla forma di governo, che assumono nel sistema delle fonti la configurazione di norme primarie in funzione derogatoria delle disposizioni di rango costituzionale relative alla forma di governo regionale.

Le leggi statutarie, leggi regionali integrative e correttive delle stesse disposizioni statutarie speciali inerenti alla forma di governo, si pongono così

³⁰ Cfr. A. RUGGERI, *L'oscuro volto del neoregionalismo*, ... cit., p. 21.

come norme interposte ai fini di un'eventuale sottoposizione al controllo della Corte Costituzionale di leggi regionali con esse in contrasto³¹.

Vi è da aggiungere che l'ambito materiale delle leggi statutarie delle Regioni speciali risulta alquanto circoscritto dalla previsione costituzionale, certamente ancor di più rispetto alla disciplina costituzionale per le Regioni ordinarie (fatta esclusione per la legge elettorale).

Tuttavia va sottolineato che la situazione appare diversa da Regione a Regione: in Sicilia l'elezione diretta del Presidente della Regione è accolta come forma di governo predefinita, pur essendo possibile adottare un modo diverso di elezione, ma solo dopo la prima applicazione della elezione diretta; manca invece in Sardegna e in Friuli Venezia Giulia analoga previsione, se non in sede di regime transitorio. Per quest'ultima Regione la legge costituzionale pone alla legge statutaria il limite positivo della promozione di "condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni regionali". Lo Statuto della Valle d'Aosta non indica alcuna soluzione, così è stata mantenuta l'elezione consiliare del Presidente, mentre del tutto originale, ma anche coerente in un'ottica di valorizzazione della specialità, la soluzione del Trentino Alto Adige, il cui Statuto prevede l'elezione diretta solo per la Provincia di Trento, e conferma l'elezione consiliare del Presidente della Regione.

Per quanto riguarda il procedimento di approvazione delle cosiddette leggi statutarie, per le Regioni speciali non è prevista la doppia deliberazione del Consiglio regionale (a maggioranza assoluta) e si innalza il *quorum* (un trentesimo degli aventi diritto al voto per il Consiglio regionale) per la richiesta del referendum nel caso di deliberazione avvenuta a maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti.

In relazione ai limiti, a differenza di quanto il novellato art. 123 Cost. prevede per le Regioni di diritto comune, che indica esclusivamente il limite dell'armonia con la Costituzione, per le Regioni speciali la l. cost. n. 2/2001 prevede anche il limite dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, limite che inevitabilmente deprime l'autonomia organizzativa affidata a tali Regioni, le quali vengono così, ancora una volta, collocate in una posizione subordinata rispetto alle Regioni ordinarie³².

Infine, con riferimento al contenuto della speciale competenza legislativa in materia di organizzazione, non può non rilevarsi come essa non comprenda, a differenza delle Regioni ordinarie, la disciplina della pubblicazione degli atti normativi e la determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione.

³¹ Cfr. F. TERESI, *L'autonomia normativa delle Regioni* ... cit., p. 192.

³² Sotto questo profilo si rinvia alle considerazioni di A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale?* e di A. RUGGERI, *Elezione diretta dei Presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della "specialità"*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, rispettivamente a p. 209 e p.231.

Approfondendo i profili relativi alla forma di governo, un primo elemento che ci sembra meriti di essere rilevato è che il processo di riforma incentrato sull'elezione popolare del Presidente della Regione, pur non uniformemente adottato da tutte le Regioni di diritto speciale, e invece previsto come modello standard dalle Regioni di diritto comune (a meno che lo Statuto non disponga diversamente) un risultato lo abbia conseguito: la progressiva creazione di una classe politica regionale e il riconoscimento agli organi rappresentativi ed esecutivi della Regione di una maggiore autorevolezza politica ed istituzionale, con una più ampia autonomia rispetto a logiche nazionali. Tuttavia, non può sottacersi come la scelta delle candidature dei Presidenti della Regione e la distribuzione degli assessorati continui ad essere fortemente condizionato dal sistema partitico, secondo logiche verticistiche e spartitorie, che evidenziano una scarsa partecipazione democratica.

Nell'ambito di un quadro istituzionale che oggettivamente svilisce le autonomie speciali, la possibilità apertasi per tali Regioni di poter delineare, attraverso le cosiddette "leggi statutarie", il loro modello di organizzazione complessiva costituisce forse l'elemento più qualificante e più profondamente autonomistico riscontrabile nel processo riformatore.

Posto il mantenimento, per molti versi discutibile, dell'adozione con legge costituzionale da parte del Parlamento degli Statuti speciali, l'approvazione delle leggi statutarie può rappresentare lo strumento attraverso il quale è possibile recuperare "il senso della specialità" nell'ambito di materie cruciali ai fini della definizione della forma di governo e per certi versi anche della forma di Regione che si intende realizzare.

E tale processo, al contrario del procedimento di revisione dello Statuto, si realizza nell'ambito di un circuito che si articola per intero all'interno della Regione, e che assicura maggiori garanzie anche sul piano della partecipazione democratica della comunità regionale, prevedendosi oltre alla maggioranza assoluta il ricorso al referendum popolare (escluso invece nel procedimento di approvazione degli Statuti), su richiesta di un quinto dei componenti del Consiglio regionale o di un cinquantesimo degli elettori della Regione³³.

In tal senso, la combinazione delle disposizioni dello Statuto e delle leggi statutarie potranno dare un contributo determinante alla forma di Regione, ed è su tali scelte che si giocherà per intero la sorte delle Regioni speciali, sospese tra una completa omogeneizzazione con le Regioni ordinarie e la conquista di una "nuova frontiera" di valori e competenze in grado di rivitalizzare e dare un senso compiuto al carattere di specialità.

In tale quadro, la tendenza emersa già in fase di approvazione della l. cost. n. 2/2001 di non omogeneizzare pedissequamente la forma di governo, con

³³ Il quorum si innalza ad un trentesimo degli elettori qualora l'approvazione della legge sia avvenuta a maggioranza dei due terzi.

Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta che hanno operato scelte differenti rispetto alle altre Regioni, ci sembra offra un segnale positivo nell'ottica di un tentativo di valorizzazione della differenziazione.

Tuttavia, non può nascondersi che l'elezione diretta del Presidente della Regione costituisca, almeno in questa fase, l'opzione privilegiata soprattutto dalla comunità regionale, come dimostra l'esito del referendum in Friuli Venezia Giulia, mentre si riscontra complessivamente un tentativo "restauratore" sul piano politico-istituzionale, che tende a riequilibrare i poteri a favore dell'organo rappresentativo regionale.

Il problema che si pone è quello di coniugare le esigenze di stabilità e di piena individuazione di responsabilità derivante dalla scelta di legittimare democraticamente l'organo di vertice della Regione, quasi uniformemente accolta, con quelle, strettamente correlate al modello costituzionale emerso dalla revisione del Titolo V, di rafforzamento delle funzioni di controllo dei consigli regionali, della opposizione e delle minoranze, e di espansione del pluralismo e dei circuiti di partecipazione democratica.

Analizzando la questione complessivamente, senza soffermarsi sulle differenze che pure la stessa l. cost. n. 2/2001 pone tra le cinque Regioni speciali, un primo elemento da considerare è rappresentato dai limiti che nella definizione della forma di governo la legge statutaria incontra. E non ci riferiamo qui ai limiti formali indicati dalla stessa legge costituzionale e su cui ci siamo già soffermati, ma sui limiti sostanziali derivanti dalla previsione della stessa legge costituzionale di riforma posti in ordine alla forma di governo regionale.

Ci soccorre efficacemente a questo proposito quella parte della dottrina che afferma come di fatto³⁴, la vigenza, in caso di elezione diretta del Presidente, del principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, contemplato non solo in caso di approvazione di mozione di sfiducia da parte del Consiglio regionale, ma anche nei casi di rimozione, impedimento o morte del Presidente, riduce lo spettro di scelta delle Regioni al mantenimento della forma neo-parlamentare ovvero al ritorno al modello assembleare o parlamentare razionalizzato.

Pur in presenza di tali limiti, sussiste, tuttavia, in capo alle Regioni un certo margine di intervento che è certamente più ampio per le Regioni speciali in virtù della competenza esclusiva di cui esse godono in materia di legislazione elettorale regionale.

Per quanto riguarda i profili di organizzazione, e più in generale la forma di governo, ci sembra di poter condividere, l'ipotesi avanzata da Ruggeri di prevedere, per ragioni di organicità e di omogeneità della disciplina, un'unica legge statutaria che sviluppi armonicamente tutti i diversi profili riconducibili

³⁴ Cfr. A. SPADARO, I <contenuti> degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo), in A. RUGGERI – G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità ...* cit., pp.77 ss..

alla forma di governo regionale. Il mancato riconoscimento di una *plena potestas* alle Regioni speciali nell'ambito dell'approvazione dello Statuto verrebbe in tal modo parzialmente compensata da una competenza esclusiva nell'approvazione di una legge statutaria organica, posta accanto allo statuto costituzionale, pur vincolata non solo all'armonia della Costituzione come le Regioni ordinarie, ma anche al limite più penetrante dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica ed a quello, invero superfluo, dell'osservanza dello Statuto. La scelta di attribuire alla piena autonomia delle Regioni speciali il potere di definire i tratti di fondo della propria organizzazione, a mezzo di uno "Statuto ordinario" approvato con legge para-costituzionale, da un lato riequilibrerebbe, pur se limitatamente alla forma di governo, il rapporto delle Regioni speciali con quelle ordinarie sul piano dell'autodeterminazione, dall'altro avrebbe il pregio di sviluppare omogeneamente il quadro istituzionale assecondando armonicamente il disegno della forma di governo, ma anche della forma di Regione che si intende realizzare.

Molto si è detto sul modello di elezione consiliare e sull'ipotesi di prevedere un'indicazione del corpo elettorale, ripristinando il voto consiliare per l'elezione del Presidente. Il riferimento è qui al tentativo esperito dalla Regione Friuli Venezia Giulia e sconfessato dall'esito del referendum regionale tenutosi nel 2002 ed a quello più macchinoso della Regione Calabria, volto ad aggirare l'ostacolo mantenendo sì l'elezione popolare del Presidente, con vincolo di mandato per i consiglieri, ma nel contempo attivare un depotenziamento dei poteri presidenziali, attraverso l'abolizione dello scioglimento per dimissioni non politiche del Presidente (impedimento, incompatibilità o morte) sostituito nei suddetti casi dal vice Presidente eletto in tandem con il Presidente.

Su quest'ultimo punto è intervenuta di recente la Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale la previsione dello Statuto calabrese, rilevando come il potere statutario di scelta della forma di governo della Regione è comunque soggetta ai limiti della Costituzione di cui all'art. 122 Cost. che, in caso di adozione del sistema ad elezione diretta non prevede né la possibilità di eleggere direttamente anche il vice Presidente, né la possibilità che quest'ultimo sostituisca il presidente eletto in caso di dimissioni, e di quelli dell'art. 126 Cost. che non contempla alcuna deroga ai casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale in esso contenuti. Nell'ambito dei modelli, invero limitati, consentiti dalla disposizione costituzionale a livello di forma di governo, le scelte istituzionali sono tutte legittime, l'importante è sviluppare con coerenza la scelta effettuata.

L'elezione diretta del vertice dell'esecutivo regionale è strettamente finalizzata a garantire la "governabilità", da interpretarsi non come valore fine a se stesso, di mera stabilità dei governi, ma in termini di capacità e di efficienza degli stessi e legata alla possibilità della maggioranza e dell'esecutivo legittimato

dagli elettori di poter realizzare il programma politico ed il proprio indirizzo di governo, assicurando così l'individuazione da parte del corpo elettorale regionale di un soggetto a cui imputare la responsabilità politica da far valere, attraverso l'esercizio del potere di premio/sanzione, a conclusione del mandato.

Non sembra pertanto coerente con tale disegno, anche per l'effetto di svilimento del potere dei cittadini che ne deriverebbe, rimuovere nel corso della legislatura il soggetto passivo del rapporto di responsabilità, vale a dire il Presidente eletto e, senza procedere allo scioglimento del Consiglio, sostituirlo con il vice Presidente.

A ciò si aggiunga, ma qui si tratta di una considerazione di stampo politologico, che il sistema partitico italiano ha una grande capacità di insinuarsi nei varchi offerti dall'assetto istituzionale al fine di ampliare i propri margini di manovra. In un quadro politico solo tendenzialmente bipolare fondato, sia a livello nazionale sia a livello regionale e locale, su governi di coalizione e caratterizzato da spinte trasformistiche, la soluzione in parola potrebbe condurre a profonde distorsioni rispetto al figurino istituzionale prescelto.

È stato osservato (Ceccanti), come nei sistemi di democrazia compiuta i cittadini individuano la possibile alternativa nell'opposizione democratica, nel nostro caso la possibile alternativa verrebbe ad identificarsi all'interno della stessa maggioranza, nella figura del vice Presidente.

Tale *escamotage* potrebbe condurre, inoltre, a prassi degenerative ("patto della staffetta" di craxiana o demitiana memoria), che certamente poco si contemperano con le esigenze di stabilità, ma anche di responsabilizzazione politica, poste alla base dell'adozione del sistema di legittimazione democratica dei governi regionali.

Tuttavia, per attenuare la rigidità del modello previsto in ossequio al principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, e stemperare quello che è stato efficacemente definito "l'equilibrio del terrore" tra Presidente e Consiglio³⁵, si potrebbe contemplare una soluzione più flessibile in caso d'impedimento permanente o morte del Presidente.

Solo per tali fattispecie potrebbe, infatti, introdursi l'elezione consiliare del nuovo Presidente, pur se con il vincolo del rispetto della maggioranza risultata vincitrice nella competizione elettorale.

Ancora, nel quadro dei rapporti tra Presidente e Consiglio, ci sembra di dover evidenziare l'opportunità di mantenere il voto di fiducia iniziale da parte del Consiglio anche nei confronti del Presidente legittimato democraticamente dal voto popolare, e ciò per due ordini di motivi: in primo luogo, perché il

³⁵ G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI - S. SILVESTRI, *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 203 ss..

corpo elettorale legittima il Presidente, ma non il programma, che sarà presentato innanzi all'Assemblea e da essa approvato³⁶. L'altra considerazione, altrettanto rilevante, è che se la previsione costituzionale esclude di fatto un sistema di tipo presidenziale in cui vi sia separazione tra organo esecutivo e organo legislativo regionale, prevedendo di contro il ricorso alla mozione di sfiducia nei confronti del Presidente dalla cui approvazione discende l'obbligo di dimissioni per quest'ultimo e per la Giunta, nonchè il contestuale scioglimento del Consiglio regionale, coerentemente tale potere di sfiducia distruttiva dovrebbe avere come fondamento e *pendant* un voto di fiducia espresso *ab origine* dal Consiglio nei confronti del Presidente eletto, della Giunta e del programma di governo.

Altrimenti non si comprende bene in base a quale *ratio* il Consiglio possa togliere all'organo esecutivo una fiducia mai concessa.

Nell'ottica di uno sviluppo lineare del modello di elezione diretta che oggettivamente (e deliberatamente) determina una concentrazione di poteri nella figura del Presidente, anziché sbizzarrirsi in soluzioni di "ingegneria statutaria" finalizzati a creare in capo al Consiglio un potere di interdizione e di neutralizzazione nei confronti del Presidente, appare opportuno rafforzare da un lato il circuito della funzione di indirizzo e di controllo del Consiglio e dall'altro innalzare i livelli di garanzia democratica e istituzionale. Il problema che qui si pone è quello del riconoscimento di un ruolo istituzionalizzato dell'opposizione, disciplinato nello Statuto o nella legge statutaria, identificabile per proposizione di *issues* e programmi come possibile alternativa di governo. A tal fine si potrebbe prevedere che il Regolamento consiliare assicuri idonee procedure atte a garantire l'attuazione del programma di governo, ma che stesse idonee procedure siano contemplate per garantire che un'adeguata quota dei lavori parlamentari sia riservata ai disegni di legge di iniziativa dei gruppi di opposizione, come previsto nella Bozza di Statuto siciliano ovvero, ispirandosi alla previsione più ampia dello Statuto calabrese, prevedere che l'intera organizzazione e il funzionamento del Consiglio e dei suoi organi interni (disciplinati dal Regolamento) debbano svolgersi nel rispetto dei diritti dell'opposizione.

Tuttavia, l'accoglimento di un sistema di elezione diretta del Presidente della Regione e (almeno in attesa dell'approvazione delle leggi elettorali regionali) di un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che garantisce al Presidente comunque una maggioranza superiore a quella assoluta, suggerirebbe, oltre una chiara distinzione di funzioni tra gli organi e un ruolo istituzionalmente riconosciuto alle opposizioni, anche l'innalzamento dei quorum di garanzia richiesti per l'elezione del Presidente del Consiglio

³⁶ A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell' "adeguamento" degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, Intervento al Convegno *Le Regioni speciali nel nuovo assetto costituzionale*, Palermo 21-22 giugno 2002.

regionale, la composizione dell'Ufficio di presidenza, l'approvazione del Regolamento consiliare, nonché l'attribuzione della Presidenza delle Commissioni d'inchiesta e, più in generale, di quelle di garanzia all'opposizione consiliare.

Tali considerazioni ci consentono di allargare il discorso anche a profili riconducibili alla definizione della stessa forma di Regione che, sulla scia del modello emerso dalla revisione del Titolo V della Costituzione, ma anche della scelta istituzionale di elezione diretta del Presidente, dovrebbe svilupparsi secondo logiche di promozione dei circuiti di partecipazione e di articolazione democratica dei cittadini, delle associazioni, delle forze sociali, delle autonomie funzionali, e *last but not least*, degli enti locali.

Un aspetto problematico, a questo proposito, ci sembra di coglierlo in riferimento alla possibile istituzione del Consiglio delle autonomie locali: la nuova formulazione dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost., ex l. cost. n. 3 del 2001, ha reso infatti obbligatoria per le Regioni l'istituzione del Consiglio delle Autonomie locali disponendo in particolare che ogni statuto debba prevederlo e disciplinarlo "quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".

Non sembra sussistano dubbi sulla portata prescrittiva per le Regioni ordinarie del disposto costituzionale di istituire questo Consiglio, che per alcuni autori "ha aperto una nuova prospettiva al potere statutario di realizzare, anche a livello regionale, forme di governo multilivello"³⁷, mentre non sembra che il disposto dell'art. 123 ultimo comma sia obbligatorio anche nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, anche in ragione dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 che, fino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, estende l'applicazione delle disposizioni della stessa legge anche alle Regioni a Statuto speciale, ma solo nel caso in cui le forme di autonomia previste siano più ampie di quelle già attribuite.

Purtuttavia, la non obbligatorietà di prevedere negli Statuti speciali il Consiglio delle Autonomie locali non esclude, a nostro avviso, l'opportunità della creazione di un organismo siffatto di consultazione, quale strumento di raccordo tra Regioni ed Enti locali nel quadro di una necessaria leale collaborazione³⁸.

³⁷ L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 989 e ss..

³⁸ Va segnalato, peraltro, che parte della dottrina ritiene obbligatoria la sua istituzione anche nelle Regioni di diritto speciale, sostenendo che la clausola della condizione di maggiore autonomia di cui all'art.10 della l. cost. n. 3/2001 operi non solo a favore delle Regioni, ma anche delle autonomie locali, cfr. A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell'adeguamento degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, Intervento al Convegno *Le Regioni speciali nel nuovo assetto costituzionale*, cit..

5. Le prospettive dell'ordinamento elettorale e della forma di governo delle Regioni.

Considerato l'intreccio quasi inestricabile che la dottrina maggioritaria rinviene tra sistema elettorale e configurazione della forma di governo, qualche considerazione sulle leggi elettorali regionali appare necessaria.

A partire dalle elezioni per l'Assemblea Costituente nel 1946 e fino alle riforme elettorali degli anni '90, il sistema elettorale nell'ordinamento italiano si è caratterizzato per l'estensione a tutti i livelli di governo (con l'eccezione dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti) dell'opzione proporzionalista e per l'adozione, ai fini della ripartizione dei seggi nell'ambito delle assemblee rappresentative, di meccanismi proporzionali.

Si è così registrata una accentuata omogeneizzazione della legislazione elettorale tra tutti i livelli di governo che non ha riscontro, almeno in tale misura, in alcuno degli altri ordinamenti europei e che ha trovato un ulteriore elemento di rigidità nella pedissequa trasposizione, peraltro priva di alcun fondamento costituzionale, della forma di governo centrale alle Regioni e alle istituzioni locali, secondo il modello della cosiddetta "catena delle assemblee elettive", individuato quale elemento di raccordo tra corpo elettorale, sistema istituzionale e sistema politico-partitico. In tale quadro di omogeneizzazione va rilevato, nell'ambito del circuito della rappresentanza politica, anche il rilievo assunto dalla "normativa elettorale di contorno" ai fini della stabilizzazione del sistema dei partiti e del rafforzamento del modello di *Parteienprivileg*.

Il sistema elettorale regionale non è sfuggito di certo a tale logica e ciò non solo per quanto riguarda le Regioni ordinarie, private fino all'approvazione della l. cost. n. 1/1999 della potestà legislativa in materia, ma anche in riferimento alle Regioni speciali, che di tale autonomia hanno già goduto in passato, almeno per quanto riguarda il sistema di elezione dei Consigli.

In altri termini, la questione del sistema elettorale degli enti regionali non ha mai assunto una piena e completa "autonomia" e, a fronte della varietà delle fonti di disciplina della materia, si è determinata una sostanziale omogeneità di principi e di scelte tra legislazione elettorale emanata dallo Stato per le Regioni di diritto comune e quelle delle Regioni a statuto speciale.

Analizzando più da vicino quali sono stati gli effetti e l'incidenza dell'ordinamento per l'elezione dei Consigli regionali sul funzionamento e la efficienza del sistema politico-istituzionale fino alla recente riforma, si evidenzia l'esistenza di un doppio intreccio tra ordinamento elettorale regionale e statuti partitici che ha ostacolato ed impedito il pieno, progressivo svolgimento del processo di regionalizzazione politica.

In particolare, la mancanza di un collegio unico regionale (previsto, e non in tutte le Regioni, solo per il riparto dei seggi residui) ha impedito l'espressione da parte dell'elettorato di veri e propri consiglieri regionali, determinando l'elezione di rappresentanti in circoscrizioni provinciali che inevitabilmente facevano riferimento alle province di origine, rafforzando all'interno del governo regionale la pratica di occupazione delle cariche e di feodalizzazione degli assessorati.

Il circuito della rappresentanza politica regionale ha così assunto un carattere preminentemente localistico, riducendo quello proprio di ente politico per assumere sempre più il profilo di ente di amministrazione attiva, proprio degli enti locali.

Nel contempo, va rilevato come l'insufficienza da parte delle forze politiche nazionali nell'adeguare la propria articolazione politica e organizzativa alla nascita del nuovo livello di governo determinata dalla istituzione delle Regioni, correlata alla configurazione provinciale delle circoscrizioni elettorali, ha costituito un ostacolo insormontabile "per una progressiva regionalizzazione della classe politica anche nazionale". È vero che i partiti, soprattutto quelli maggiori, hanno tentato – almeno a livello di statuto – di procedere ad una regionalizzazione delle loro strutture organizzative attraverso la creazione dei comitati regionali³⁹. Ma l'analisi del funzionamento del sistema politico-istituzionale nelle Regioni, ha reso evidente la scarsa incidenza degli organismi regionali partitici sia nell'ambito del partito-organizzazione che nella definizione della linea politica, decisa a livello centrale senza alcuna considerazione delle esigenze delle molteplici realtà locali. La verità è che, e per le modalità di erogazione del finanziamento pubblico a favore dei partiti (che esclude finanziamenti autonomi ai comitati regionali) e per il mantenimento – come struttura fondamentale – della organizzazione federale a livello provinciale che, come è stato sostenuto, non risponde più "né a modi d'essere della società moderna e della sua cultura né a dimensioni statali moderne" (Ingrao), il processo di regionalizzazione non ha in effetti prodotto incisivi mutamenti sulla organizzazione interna dei partiti, che è rimasta sostanzialmente accentrata.

La legge cost. n. 1/1999 per le Regioni a Statuto ordinario (e la legge cost. n. 2/2001 per le Regioni a statuto speciale) ha introdotto con una norma transitoria, valida fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti e delle nuove leggi elettorali regionali, l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente della Regione, contestualmente all'elezione dei Consigli regionali, secondo le disposizioni di legge ordinaria in materia di elezioni dei Consigli regionali dettate dalla l. n. 43/1995.

³⁹ Cfr. G. SCARROCCHIA, *Le innovazioni statutarie nella DC, nel PCI e nel PSI* e M. ILARDI, *Analisi dei dibattiti degli organi dirigenti dei partiti (1970-1984) sulla regionalizzazione del partito come organizzazione*, in AA.VV., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, Milano, 1988, Vol. I.

Sul piano della tecnica elettorale tale legge prevede che quattro quinti dei consiglieri siano eletti sulla base di liste provinciali concorrenti (rimane pertanto la tanto criticata circoscrizione provinciale), con possibilità da parte dell'elettore di esprimere una sola preferenza, mentre un quinto dei consiglieri viene eletto con sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti, composte da liste bloccate di candidati, vale a dire senza possibilità di esprimere preferenze. L'elettore esercita il diritto di voto utilizzando un'unica scheda, pur potendo ricorrere al cosiddetto "voto disgiunto", vale a dire ha facoltà di votare per liste provinciali non collegate al candidato Presidente prescelto.

Ciascuna lista provinciale deve essere collegata ad una lista regionale: in tal modo i partiti mantengono la propria identità, pur presentandosi davanti all'elettorato come parte organica di uno schieramento espressione di un programma e di un Presidente della Regione designato.

È peraltro prevista una clausola di sbarramento che esclude dall'assegnazione proporzionale dei seggi quelle liste che non abbiano raggiunto almeno il 3% dei voti validi nel territorio regionale, o siano collegate a liste regionali che non abbiano conseguito il 5% dei voti validi. Considerati i risultati sul piano elettorale, va detto tuttavia che tale clausola di esclusione non è stata di grande efficacia ai fini di una limitazione della frammentazione partitica regionale, che risulta, ove possibile, superiore anche a quella del Parlamento nazionale.

Il premio viene attribuito alla lista regionale che ha conseguito il maggior numero di voti. Il capolista della lista regionale vincente è eletto Presidente della Regione.

Al fine di garantire la stabilità della maggioranza, poiché la coalizione vincente ha diritto ad avere un numero di seggi pari almeno al 55%, la legge elettorale prevede le seguenti varianti:

1. qualora la somma dei seggi conseguiti dalla coalizione vincente nella quota proporzionale risulti inferiore al 40%, il numero dei seggi del Consiglio verrà accresciuto fino a che la somma dei seggi risultante dalla quota proporzionale e dall'intero premio di maggioranza raggiunga il quorum del 55% dei seggi del Consiglio. I seggi aggiuntivi andranno a beneficio delle liste provinciali collegate alla lista regionale vincitrice;
2. nel caso in cui le liste provinciali collegate alla lista regionale maggioritaria conseguano nella quota proporzionale un numero di seggi inferiore al 50%, ma superiore al 40% dei seggi del Consiglio, il premio di maggioranza sarà attribuito per intero, con elezione di tutti i candidati inseriti nella lista regionale;
3. infine, se la coalizione risultata vincitrice consegue già il 50% dei seggi della quota proporzionale, ad essa verrà attribuita solo la metà dei seggi della quota maggioritaria con elezione dei candidati secondo l'ordine di

presentazione della lista, mentre i seggi residui verranno suddivisi, secondo il metodo proporzionale, tra le liste non collegate a quella vincente.

Come detto, la l. cost. n. 2/2001 conferma in capo alle Regioni a Statuto speciale la potestà legislativa esclusiva per l'elezione del Consiglio regionale (Assemblea regionale per la Sicilia) e per il Presidente della Regione, con il solo limite dell'armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con quanto stabilito dallo Statuto.

Tale legge regionale deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio e può essere sottoposta a referendum regionale (art. 3 Statuto Sicilia, art. 15 Statuto Valle d'Aosta, art. 15 Statuto Sardegna, art. 12 Statuto Friuli Venezia Giulia). Solo in Sicilia è prevista una diversa disciplina tra legge per l'elezione dell'Assemblea per la quale non è richiesta maggioranza assoluta e legge per l'elezione del Presidente per la quale, invece, tale maggioranza è prescritta (art. 9 Statuto Sicilia)⁴⁰.

In altri termini nelle Regioni ordinarie la materia elettorale è affidata al concorso tra legge statale che opera a mo' di legge cornice e legge regionale, mentre nelle Regioni di diritto speciale la competenza rimane alla potestà legislativa esclusiva della Regione⁴¹.

In tale scenario, quali potrebbero essere le soluzioni auspicabili? L'attuale configurazione del sistema politico regionale, da cui per definizione non può prescindere nel momento in cui si prospettano interventi normativi aventi oggetto il sistema elettorale e la forma di governo, evidenzia:

- la presenza di un numero elevato di partiti politici in competizione tra di loro, pur nel quadro di un bipolarismo riconducibile al sistema politico centrale istituzionalizzato dalla presentazione delle liste regionali;
- una forte strutturazione del sistema partitico a livello provinciale, tendenza assecondata dal sistema elettorale finora vigente e dalla carenza di una classe politica regionale, che solo nell'ultima legislatura sta acquisendo una sua autonoma legittimazione, ma solo attraverso la figura del Presidente eletto a suffragio diretto;
- una progressiva tendenza, sulla scia del sistema politico nazionale e locale, verso una personalizzazione della competizione politica che, senza ridurre

⁴⁰ La l. cost. n. 2 del 2001, relativa alla revisione degli Statuti delle Regioni di autonomia speciale, così come peraltro la legge di revisione del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/01) nel novellato art. 117 Cost., ha inserito negli Statuti delle Regioni di diritto speciale una norma che dispone che, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, le leggi per l'elezione del Consiglio regionale devono promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali. Il testo novellato (con l. cost. n. 1/03) dell'art. 51 Cost. stabilisce, infine, che per garantire a tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, "la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".

⁴¹ R. TOSI, *Le «leggi statutarie» delle Regioni ordinarie e speciali. Problemi di competenza e di procedimento*, in A. RUGGERI - S. SILVESTRI, *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit..

sensibilmente la presenza e il numero dei soggetti politici, ne determina un loro svuotamento sotto il profilo della tensione ideologica e della elaborazione programmatica.

Come è stato sostenuto⁴², si registra indubbiamente negli Stati contemporanei, sia a livello centrale che locale, una progressiva tendenza alla personalizzazione dei processi elettorali. Gli elettori votano diversamente da una elezione all'altra in ragione dei candidati presenti nella competizione elettorale, nel senso che la scelta del voto è legata soprattutto alla persona, e non più solo al partito ed al suo programma. Tale fenomeno, dai più interpretato come crisi della rappresentanza in generale, segna la crisi di un tipo particolare di sistema rappresentativo, quello incentrato sulla democrazia dei partiti, o meglio, sul ruolo egemone dei partiti politici che, pur continuando a mantenere certamente un ruolo di grande rilievo nel procedimento e nella competizione elettorale, per l'influenza ed il peso delle loro strutture organizzative e per la loro capacità di reperimento di risorse finanziarie, tendono, tuttavia, a trasformarsi in "partiti cartello", ed a configurarsi come strumenti al servizio di un *leader* nazionale o locale.

Tenuto conto che la composizione dei Consigli regionali rispecchia un sistema politico caratterizzato da un numero elevato di partiti concorrenti tra di loro nelle circoscrizioni provinciali (e con una forte competizione interna ascrivibile al voto di preferenza), pur se ricondotti in una logica di coalizione in ragione del collegamento alla lista regionale bloccata, deve ritenersi improbabile, *de jure condendo*, l'adozione di modelli di elezione ispirati alla combinazione principio maggioritario/collegio uninominale (ad unico o a doppio turno con ballottaggio), sia per la forzatura che verrebbe a determinare rispetto all'attuale configurazione del sistema politico regionale sia per l'effetto altamente selettivo che avrebbe a causa della necessaria ridotta dimensione dei collegi.

Infatti, l'ambito più ristretto del territorio regionale sembra escludere il ricorso a sistemi maggioritari a singolo o a doppio turno di votazione nell'ambito di collegi uninominali, che potrebbe ridurre notevolmente per il suo modo di operare le *chances* di rappresentanza non solo di minoranze politiche, ma anche della stessa opposizione, qualora questa, seppur consistente, non abbia un suo forte radicamento in almeno un collegio. In tale chiave interpretativa, anche alla luce dell'esperienza europea (a questo proposito va rilevato come persino il Regno Unito, così geloso del suo maggioritario, per l'elezione del Parlamento scozzese abbia prescelto un sistema misto con forti elementi di proporzionale, *Scotland Act*), per l'elezione dei Consigli regionali si potrebbe pensare – in linea di principio, *melius* "di principi" – a soluzioni di tipo proporzionale corretto con premio di maggioranza e clausola di sbarramento,

⁴² B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, 1996.

sulla base di liste regionali plurinominali bloccate (sperimentate ad esempio nell'ordinamento spagnolo)⁴³.

Si eliminerebbero in tal modo le incongruenze evidenziate nella vigente normativa, dovute soprattutto alla utilizzazione dei collegi provinciali e del voto di preferenza, che in un caso premia oltremisura (fino ad accrescere il numero dei seggi attraverso la previsione di un premio aggiuntivo che altera la composizione del Consiglio), una coalizione debole e scarsamente rappresentativa che pur vincente non raggiunge la maggioranza dei seggi e in un altro riduce il premio di maggioranza per "eccesso di rappresentanza" delle liste collegate nei collegi provinciali, determinando potenzialmente una sorta di contrapposizione tra i candidati nella liste provinciali e quelli presenti nella lista regionale, che per essere tutti eletti devono "augurarsi che le proprie liste collegate non abbiano successo"⁴⁴.

Pur nella diversità di soluzioni che ciascuna Regione speciale potrà adottare, le scelte testè prospettate potrebbero consolidare il processo di regionalizzazione della classe politica, garantendo la stabilità degli esecutivi e delle coalizioni senza deprimere, tuttavia, le esigenze di rappresentanza della opposizione e delle minoranze, esigenza democratica quest'ultima ancora più avvertita nell'ambito delle istituzioni regionali in seguito all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Regione ed al conseguente rafforzamento del potere esecutivo.

6. La "nuova frontiera" della specialità.

Nel cercare di tirare le fila della riflessione sin qui condotta, il quesito che ci si pone e che costituisce, sul piano logico, un passaggio obbligato, riguarda le prospettive del regionalismo speciale nell'ambito del mutato (e ancora mutevole) quadro costituzionale ed istituzionale relativo all'ordinamento regionale.

La nuova disciplina costituzionale ha, a nostro avviso, ulteriormente e forse definitivamente, svilito il ruolo delle Regioni speciali, accentuandone la posizione di svantaggio nei confronti delle altre Regioni ed elevando a rango costituzionale una disparità di condizione che, fino alla revisione del Titolo V, pur costituendo un elemento di fatto, era in contrasto con il principio della maggiore autonomia ad esse attribuite dalla Costituzione. Si è rilevato già che l'assetto statutario ed organizzativo risulta più debole rispetto al disegno delineato per le Regioni ordinarie, con le Regioni di diritto speciale che

⁴³ Sul punto cfr. A. BARBERA, *La «elezione diretta» dei Presidenti delle giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quaderni costituzionali*, 1999.

⁴⁴ A. BARBERA, *La «elezione diretta» dei Presidenti delle giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quaderni costituzionali*, cit..

vedono confermata sopra di loro la cappa statale della legge costituzionale per modificare i propri statuti ed ampliare le loro competenze, non ritenendosi percorribile anche per queste, sebbene qualche autore l'abbia sostenuto, la strada dell'accordo pattizio di cui all'art. 116 Cost., ultimo comma.⁴⁵

Assottigliatesi le distinzioni e le diversità sul piano istituzionale e funzionale, e spostatasi ancor più a favore delle Regioni ordinarie l'autonomia statutaria, la tradizionale nozione di specialità e la rigida contrapposizione tra i due modelli (ora tre) di Regione, sembrano avere perduto del tutto di significato, sicché la differenziazione si giocherà sul contenuto degli statuti (e/o delle leggi statutarie) e sulla capacità delle istituzioni regionali, sia a Statuto ordinario che a Statuto speciale, di saper valorizzare le proprie potenzialità e specificità, delineando al loro interno “un disegno complessivo di definizione dei diritti della cittadinanza, in un quadro di equilibrio tra efficienza ed equità, di sviluppo delle autonomie territoriali e di valorizzazione delle singole specificità regionali”.

Il carattere di specialità non può più essere inquadrato in una logica di garanzia, che sostanzialmente tende a cristallizzare una situazione di retroguardia per le specialità storiche, ma deve essere indirizzato nell'ambito di un processo di ulteriore sviluppo che consenta alle Regioni speciali, da un lato, di fare proprie, ex art. 10 l. cost. n. 3/2001, tutte le forme e condizioni di maggiore autonomia riconosciute alle Regioni ordinarie e, dall'altro, di raggiungere “equilibri più avanzati” rispetto al precedente patto autonomistico.

In tale quadro, come può ben comprendersi, diventa cruciale il processo di revisione degli Statuti speciali, processo che, se intende garantire una effettiva valorizzazione della specialità che sia in grado di giustificarne il mantenimento, non può limitarsi ad un mero adeguamento, ma deve sviluppare un progetto complessivo con valori di fondo e una chiara idea della forma di Regione che attraverso il procedimento di revisione statutaria si intende definire.

E la presenza di una “idea costituente” appare essenziale in una fase istituzionale in cui, in seguito alla revisione del Titolo V della Costituzione, il ruolo delle Regioni (ma anche degli enti locali) risulta completamente ridisegnato e lo stesso concetto di specialità, per quanto più ci riguarda, deve essere riconsiderato in un'ottica più problematica, ma anche più avanzata.

A tal proposito, costituisce un esempio non del tutto positivo la Bozza (I e II stesura) di revisione dello Statuto presentata di recente dalla Commissione speciale istituita dall'Assemblea regionale siciliana: il risultato conseguito attraverso il tentativo di mantenere intatta l'ossatura dello Statuto del 1946, e

⁴⁵ Sostiene PASTORI, *La nuova specialità ...* cit. che la clausola evolutiva possa essere applicata anche alle Regioni speciali, già prevedendo la riforma in parola diverse forme di co-decisione tra i diversi tipi di Regione e lo Stato. (art. 117 Cost., art. 11, l. cost. n. 3/01).

su di essa, attraverso una operazione di tagli e sovrapposizioni, ridisegnare il nuovo testo di Statuto non è tra i più felici.

È infatti certamente difficile innestare principi, soluzioni organizzative e competenze riconducibili ad un modello regionale certamente innovativo, in un assetto statutario “pensato” per una realtà istituzionale, ma anche socio-economica, che non esiste più, anche perché tale opera di nostalgia conservazione di buona parte degli istituti dell’esperienza autonomistica siciliana che, per dirla sinceramente, non sempre hanno brillato per efficienza e risultati, impedisce lo sviluppo di un progetto effettivamente costituente, adeguato a cogliere appieno le potenzialità in termini di autonomia, competenza e partecipazione che, pur tra incertezze e contraddizioni, la riforma del Titolo V offre, e che – come detto – appare ancora più necessario per le Regioni a Statuto speciale, in ragione di quella “specialità negativa” che le costringe a rincorrere la maggiore autonomia ormai attribuita alle Regioni di diritto comune⁴⁶.

Una volta superata ormai definitivamente la fase della “specialità *a priori*” e per le nuove maggiori *chances* offerte alle Regioni ordinarie e per l’incapacità storica delle Regioni speciali di cogliere appieno le potenzialità della differenziazione, senza ridurla a retaggio di una specialità greve senza contenuti, si tratta di superare il modello di regionalismo duale finora prevalso. La prospettiva potrebbe essere così rappresentata dalla definizione di un sistema aperto e flessibile, a “specialità diffusa”⁴⁷, che – mantenendo in capo allo Stato un nucleo essenziale e inderogabile di competenze (notevolmente più ridotto da quello generosamente attribuitogli dalla l. cost. n. 3/2001) riconducibili ad interessi di rilevanza nazionale (e/o sovranazionale) – contempra per tutte le Regioni l’opportunità di accedere via via, nel quadro di un rapporto di cooperazione–integrazione con lo Stato, a competenze e funzioni in ragione delle esigenze e delle domande delle loro comunità e della loro effettiva capacità di governarle e dare ad esse risposte soddisfacenti.

L’orientamento più recente della dottrina tende ad affrontare i temi legati al processo di redistribuzione territoriale del potere abbandonando l’approccio giuridico–dogmatico, nella consapevolezza che non è possibile rinvenire un

⁴⁶ Si richiama quella tesi che afferma che, se si restringe la *ratio* della specialità alla particolarità di alcune situazioni locali del tutto originali (posizione geografica di confine o insulare, presenza di minoranze etnico-linguistiche), si potrebbe attribuire alle Regioni speciali competenze *ad hoc* su materie strettamente riconducibili alle singole specificità, come i rapporti internazionali, l’istruzione, tutela della lingua e delle minoranze, in altri termini “in tutti quei terreni per i quali la coltivazione delle storiche specificità delle Regioni speciali ha davvero un senso”, Cfr. M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale ...* cit., p.222.

⁴⁷ Tale definizione è “sottratta” a A. RUGGERI, in *Prospettive di una ‘specialità diffusa’ delle autonomie regionali*, in *Nuove Autonomie*, 2000, n.6, p. 868, il quale sostiene che converrebbe “tornare all’originaria intuizione emersa alla Costituente, per quanto poi non coltivata e raccolta, gettando dunque le basi per un regionalismo asimmetrico e progressivo, idoneo a portare alla realizzazione di un modello di specialità “plurale” o diffusa, fondata sulla integrazione delle competenze (e degli atti che ne sono espressione) e sulla sussidiarietà. Sul punto, dello stesso A. cfr. anche *Elezione diretta dei Presidenti regionali, riforma degli statuti ...* cit., e unitamente a P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo? (Note sparse al progetto di revisione costituzionale approvato, in prima lettura, dalle Camere nei mesi di settembre-ottobre 2000)*, in *Rassegna parlamentare*, cit..

ideal-tipo di articolazione decentrata del potere (regionalismo, federalismo o decentramento che sia) e che lo stesso federalismo non può ritenersi di per sé garanzia “di una maggiore funzionalità dei poteri pubblici”, né tantomeno di una implementazione del livello di democrazia del sistema politico⁴⁸.

Il problema diventa ancora più complesso allorché dal piano istituzionale ci si sposta sui contenuti concreti delle competenze e delle funzioni che scaturiscono dal modello di organizzazione dei poteri, soprattutto in relazione alla capacità dei sistemi organizzativi di tipo federale di garantire appieno oltre le istanze di razionalizzazione amministrativa anche il pieno effettivo godimento a tutti i cittadini, in posizione di uguaglianza, della sfera dei cosiddetti “diritti di cittadinanza” riconducibili alla forma di Stato democratico-sociale. La dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno sotto questo profilo ormai riconosciuto che il processo di articolazione territoriale, pur consentendo forme di differenziazione e di asimmetria della distribuzione del potere, incontra il limite indisponibile della effettiva vigenza del principio di uguaglianza, dei diritti fondamentali e della “universalizzazione dei diritti sociali”. Al di là della *querelle* nominalistica tra federalismo e neo-regionalismo, specialità e differenziazione, ci sembra sia questa la questione di fondo con cui si dovrà misurare l'efficacia della recente trasformazione dello Stato regionale in Italia.

⁴⁸ Cfr. S. GAMBINO, *I diritti sociali e la riforma federale*, in *Quaderni costituzionali*, cit..

*La legge “La Loggia”
e le Regioni ad autonomia differenziata*

La legge “La Loggia” e le Regioni ad autonomia differenziata, tra “riserva di specialità” e clausola di maggior favore*

Antonio RUGGERI**

Sommario

1. La problematica autonomia di senso e interna coerenza del disposto di cui al comma 1 dell’art. 11 della legge La Loggia e il “preorientamento” metodico che guida la lettura degli enunciati in genere della legge stessa, al fine di verificarne l’attitudine a rivolgersi anche alle Regioni ad autonomia differenziata.
2. Alla ricerca delle disposizioni della legge La Loggia valevoli anche per le Regioni speciali, pur laddove non specificamente indicate.
 - 2.1. Separazione *versus* integrazione tra le fonti: una notazione preliminare.
 - 2.2. (Segue) Quale il regime di maggior favore per l’autonomia?
 - 2.3. La questione relativa alla fonte da cui possono desumersi i principi fondamentali delle materie.
 - 2.4. I possibili effetti sulla specialità discendenti dall’esercizio della delega per la “ricognizione” dei principi fondamentali, relativamente alle materie di potestà ripartita, nonché delle norme di dettaglio sulle stesse esistenti e delle norme ricadenti nell’area della potestà esclusiva dello Stato.

* Testo rielaborato della relazione al Convegno su *Le Autonomie Locali nelle specialità regionali*, Villa Manin, Passariano di Codroipo (Udine), 12 dicembre 2003.

** Titolare della Cattedra di diritto costituzionale - Dipartimento di Scienze Giuspubblicistiche “T. MARTINES” dell’Università degli Studi di Messina.

- 2.5. I limiti in via generale valevoli per le leggi regionali (con specifico riguardo all'osservanza dei trattati) e la questione della loro estensione alle autonomie differenziate.
3. Potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali al cospetto della disciplina statale delle "funzioni fondamentali" riconosciute come proprie degli enti stessi: un confronto il cui esito preliminarmente rimanda alla questione teorica circa la natura degli enti ai quali va fatto riferimento al fine dell'applicazione della clausola di maggior favore (se la sola Regione o anche gli enti minori). In particolare, l'esempio relativo alla materia dei controlli.
 4. (*Segue*) I rapporti tra Stato, Regioni ed enti minori, all'insegna della sussidiarietà, e l'estensione della relativa disciplina, per la parte in cui tocca principi di struttura dell'ordinamento, anche alle Regioni speciali.
 5. La valorizzazione dei poteri di normazione degli enti locali (e, in ispecie, del potere regolamentare), tra quadro costituzionale e clausola di maggior favore.
 6. I poteri sostitutivi e l'attività posta in essere dal "Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie", al bivio tra diritto comune e regime differenziato.
 7. I controlli sulle leggi e il (problematico) senso della "riserva di specialità" espressamente fatta per la sola Sicilia, nonché il carattere generale della nuova regola relativa alla decadenza dei ricorsi per conflitto di attribuzioni, in difetto d'istanza alla Corte per la loro trattazione.
 8. L'estensione alle Regioni speciali delle norme relative al potere estero, in attesa della valorizzazione della specialità, dalla stessa legge La Loggia al riguardo sollecitata e promossa.
 9. Uno sguardo sul futuro (a mo' di conclusione).

1. La problematica autonomia di senso e interna coerenza del disposto di cui al comma 1 dell'art. 11 della legge La Loggia e il "preorientamento" metodico che guida la lettura degli enunciati in genere della legge stessa, al fine di verificarne l'attitudine a rivolgersi anche alle Regioni ad autonomia differenziata.

È da chiedersi se il legislatore della riforma costituzionale e l'autore della legge La Loggia abbiano avuto fino in fondo consapevolezza della gravità e complessità dei problemi legati alla riscrittura del quadro costituzionale, sotto lo specifico aspetto della loro "ricaduta" sull'autonomia delle Regioni a regime differenziato (e Province autonome)⁴⁹. Temo, tuttavia, che si debba rispondere di no; e che si sia piuttosto rimandato al "dopo" (all'"adeguamento" degli statuti) e, per l'istante, agli operatori (Corte costituzionale in testa) l'onere gravosissimo (e, forse, obiettivamente non sopportabile) della ridefinizione della "specialità" nella stagione in corso, prevedibilmente lunga⁵⁰, di transizione dal vecchio al nuovo contesto. Ne dà, d'altro canto, visibile conferma proprio l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che addossa interamente sulla pratica giuridica, in ciascuna delle manifestazioni in cui prende corpo⁵¹, la responsabilità di una (pur precaria) messa a punto della "specialità", in linea con le indicazioni date dalla riforma.

La legge La Loggia, ristretta dalla propria natura di fonte comune di normazione ad un ruolo meramente servente nei riguardi del Titolo V novellato (un ruolo, peraltro, complessivamente esercitato in modo fin troppo cauto), non poteva ovviamente che attenersi a siffatta indicazione, che si potrebbe dire di "*metodo della normazione*", anche al fine di non pregiudicare ogni possibile innovazione dovuta all'opera di "adeguamento" degli statuti: come dire, di non "scoprirsi" troppo, ponendo le basi per il suo stesso superamento da parte delle nuove Carte regionali.

⁴⁹ Per scorrevolezza espositiva, ogni volta che d'ora innanzi si farà riferimento alle Regioni speciali il riferimento sarà da intendere come fatto anche alle Province autonome.

⁵⁰ Al tempo impiegato per il rifacimento degli statuti occorre, infatti, aggiungere quello della (sicuramente graduale) implementazione dei nuovi istituti da essi introdotti ovvero quello richiesto per l'aggiustamento delle forme assunte dai vecchi, nel frattempo "adeguati".

⁵¹ La questione, infatti, coinvolge tanto gli amministratori e i giudici, quanto gli stessi legislatori, statale e regionale, tenuti a far capo, *medio tempore*, non esclusivamente o interamente agli statuti ma alle *sole* loro norme sopravvissute alla riforma, siccome maggiormente vantaggiose per l'autonomia, per il resto dovendosi invece far riferimento al Titolo V, per le sue parti o disposizioni ormai estese alle Regioni speciali, in forza della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 cit. È, poi, chiaro che le leggi stesse potranno versare in una condizione d'illegittimità: originaria, per il caso che abbiano fatto luogo ad una cattiva ricognizione delle norme statutarie o costituzionali bisognose di esser attuate; sopravvenuta, laddove quindi incompatibili con gli statuti successivamente "adeguati".

Si spiega così il disposto posto in coda alla legge 131 (art. 11), con cui si dichiara di voler *comunque* far salvi gli statuti e, *allo stesso tempo*, l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Un disposto, questo, al quale può, tutt'al più, assegnarsi una valenza – si potrebbe dire – “politico-programmatica”, denotando, congiuntamente, l'idea dell'integrità ed intangibilità della “specialità” e il progetto, di necessità rimandato al “dopo”, della sua ulteriore rigenerazione. Un disposto, tuttavia, che crea non pochi problemi di ordine interpretativo, tanto da esser parso ad alcuni commentatori inutile per un verso, incomprendibile per un altro.⁵² Strana sorte – se è qui consentita una notazione di sfuggita – quella cui vanno incontro giusto gli enunciati normativi apparentemente più innocui, che, proprio a motivo della loro apparente... *ovvietà*, complicano non poco la ricostruzione complessiva di senso del quadro normativo al cui interno s'inscrivono: per la elementare ragione che il “preorientamento” che usualmente guida interpreti ed operatori è quello per cui ogni disposto *deve*, in punto di diritto, esser considerato come portatore di senso, e di un senso concettualmente autonomo e distinto da quello degli altri disposti coi quali si compone in “sistema”. Di modo che la stessa presenza di un enunciato che invece, a prima lettura, parrebbe non esprimere alcun significato (o, come che sia, un significato originale ed innovativo rispetto all'assetto normativo anteriore) rischia di distogliere dal suo corso naturale e lineare il processo ermeneutico, col fatto stesso della esistenza al suo interno di un elemento spurio e slegato dai rimanenti.

Ora, il “preorientamento” suddetto è innegabile, dovendosi in via di principio muovere dall'idea che, se una formula normativa sta scritta, in Costituzione come pure altrove, un senso debba pur averlo; e, semmai, il rovesciamento di siffatta presunzione richiede di esser sottoposto ad un severo controllo e porsi come l'esito conseguente di quest'ultimo, accettabile unicamente quando altri, preferibili, non siano in alcun modo raggiungibili.

Certo si è, tornando ora specificamente a dire del nostro disposto, che esso crea non poche difficoltà di ricostruzione, almeno sotto tre aspetti.

Non insisterei particolarmente sul primo, per il quale s'è fatto opportunamente notare esser privo di senso che una legge ordinaria dichiararsi di voler tener ferme disposizioni di fonte superiore. Fino a quando si rimane nell'orbita della mera ridondanza, particolari effetti non si hanno, al di fuori di quello – per paradossale che possa sembrare – della maggiore resistenza che potrebbe esser opposta dalla norma *inutile* rispetto a future innovazioni da

⁵² Il difetto si trasmette anche ad altri progetti: ad esempio, in materia di rapporti tra Regioni ed Unione europea, in un testo frutto della riunificazione di più progetti (Buttiglione ed altri) ed in atto all'esame del Senato (n. 2386), si dichiara ugualmente di voler tener ferma la disciplina degli statuti speciali (e delle relative norme di attuazione). Una previsione – è stato detto (da T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, nell'App. di agg. ai *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2002, dal titolo *Il neoregionalismo tra attuazione e riforma del nuovo Titolo V (a margine della legge La Loggia e di alcune proposte di revisione costituzionale)*, p. 25) – “oscillante tra l'ovvietà e l'invalidità”: giudizio che può, a piè pari, esser trasposto all'art. 11, cit..

parte di norme della medesima specie o grado (così, ad esempio, la norma stessa, laddove ripetitiva per filo e per segno di norma superiore, resiste ad eventuali richieste di abrogazione referendaria che l'abbiano ad oggetto, le quali, pur laddove non dovessero esser dichiarate inammissibili, siccome idonee a produrre effetti incostituzionali, sarebbero nondimeno esse pure... *inutili*, sopravvivendo in ogni caso la medesima norma nella sua versione presente in fonte costituzionale). Quanto meno tutto ciò vale, appunto, in via di principio; con riguardo al caso nostro, invece, la rimozione della nostra norma è consigliabile per ragioni diverse, legate ad aspetti parimenti diversi da quello ora indicato.

Venendo, ora, a dire specificamente di questi ultimi, va, innanzi tutto, osservato come la formula, volta a tener simultaneamente e congiuntamente fermi tanto gli statuti speciali quanto l'art. 10, rischi di entrare in conflitto, a seconda dei casi, ora con gli uni ed ora con l'altro e, perciò, a conti fatti, con... *se stessa*, mostrandosi pertanto, per l'uno o per l'altro verso, irragionevole.

Se, infatti, essa è vista nella unitarietà ed interna inscindibilità dei frammenti di cui si compone, si rivela poco comprensibile (e, dunque, invalida), segnatamente per la parte in cui vorrebbe comunque applicate le norme statutarie, pur laddove esse non possano esserlo alla luce dell'art. 10.

Il vero è che è proprio quest'ultimo disposto a voler estesa (beninteso, solo in quanto più favorevole...)⁵³ la disciplina costituzionale comune anche ai

⁵³ È da chiedersi se l'art. 10 avrebbe potuto disporre diversamente, stabilendo la prevalenza *in ogni caso* della disciplina del Titolo V sulla contraria disciplina statutaria, in attesa dell'"adeguamento" di questa. E la risposta – com'è chiaro – non può che essere negativa, in rapporto al valore (indisponibile per lo stesso legislatore di revisione) della promozione dell'autonomia enunciato nell'art. 5 della Carta. Come si vede, dunque, l'esplicitazione della clausola di salvezza della specialità più favorevole, ancorché opportuna, non era ad ogni buon conto necessaria, siccome immediatamente desumibile dal principio fondamentale ora richiamato, la soluzione sopra astrattamente ipotizzata mostrandosi altrimenti come palesemente irragionevole (per un'accezione della ragionevolezza assiologicamente qualificata). Se ci si pensa, poi, la stessa "riserva di adeguamento" – se così vogliamo chiamarla – è essa pure *quodammodo* ridondante, essendo pacifico che, in virtù del canone della *lex posterior*, anche gli statuti, al pari di ogni altra legge, possano in ogni tempo essere modificati. Discorso diverso è, invece, che si dica che l'art. 10 della riforma faccia *obbligo* dell'"adeguamento": obbligo in generale assai problematicamente predicabile (e, comunque, come si sa, non sanzionabile), se non altro perché, perdurando il suo inadempimento, ugualmente le norme di favore per l'istante si applicano. Quando, poi, sopraggiunge la nuova disciplina statutaria, parrebbe – a prima vista – che questa possa, in punto di diritto, determinarsi come crede: anche discostandosi, dunque, tacitamente dall'indicazione di marcia tracciata nell'art. 10 e, perciò, rimuovendo la stessa disciplina generale provvisoriamente applicata in nome della clausola di maggior favore, a condizione tuttavia che si mantenga rispettosa dei principi di base dell'ordinamento. Sennonché, rientrando tra questi ultimi, appunto, il valore di autonomia, se ne ha che lo statuto "adeguato" non potrebbe – nuovamente, a pena della propria complessiva irragionevolezza – portare ad un regresso della condizione di maggior favore *medio tempore* goduta dalla Regione grazie all'art. 10 (da un punto di vista teorico-generale, il divieto di revisioni costituzionali a finalità "restauratrici" è stato, con particolare vigore, affermato da G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi Biscaretti di Ruffia*, vol. II, Milano 1987, pp.1183 ss.).

Discorso ancora diverso sarebbe, poi, quello che potrebbe farsi qualora si pensasse di rimettere in discussione la specialità come "tipo", facendo pertanto luogo all'abrogazione "secca" del primo comma dell'art. 116; ciò che, in astratto, può pure aversi, l'articolazione dell'autonomia regionale nei due "tipi" della ordinarietà e della specialità non essendo imposta dall'art. 5, ma solo in seguito ad un puntuale ed adeguato riscontro (nuovamente, secondo ragionevolezza) della congruità di siffatta radicale operazione rispetto alla natura degli interessi complessivamente emergenti dai territori di cui si compone la Repubblica (volendo,

territori in cui vige la specialità; di modo che sarebbe bastato il (pur ridondante...) richiamo al solo articolo suddetto per aver fatta salva *anche* la disciplina statutaria, nei limiti appunto dall'articolo medesimo consentiti.

Dove, ad ogni buon conto, sono i maggiori problemi è con riguardo al terzo aspetto. Qui davvero la legge la Loggia sembra entrare in insanabile contraddizione con se stessa, per il fatto di escludere, per un verso (e in via generale), nell'*incipit* dell'art. 11 di potersi immettere nella “sfera” chiusa ed impermeabile della “specialità” e, per un altro, di contenere non pochi riferimenti espressi proprio alle Regioni dotate di autonomia differenziata⁵⁴: al duplice scopo ora di esplicitare nuovamente (e inutilmente...) la “riserva di specialità” – se così vogliamo chiamarla – precludendo l'applicabilità delle norme generali alle Regioni differenziate, e ora invece di ammettere proprio quest'ultima, pur se con taluni adattamenti.

Proprio qui è il cuore della questione ora discussa. E il vero è che i riferimenti espliciti contenuti qua e là a tali Regioni non denotano i soli casi in relazione ai quali le norme della legge La Loggia valgono appunto anche per esse, sia pure con qualche, non secondaria, modifica. Il vero problema concerne piuttosto i casi in cui non si ha alcun riferimento alle Regioni differenziate, in relazione ai quali dunque rimane impregiudicata l'eventualità della piana (e non difforme) estensione delle regole ora poste con riguardo alle Regioni di diritto comune, sempre che consentita (ed, anzi, *imposta*) dall'art. 10 della legge di riforma, che – fino all'“adeguamento” degli statuti – rimane la stella polare che guida il pur travagliato ed incerto cammino della specialità.

Facciamo una simulazione; ed immaginiamo dunque che l'art. 11 della legge la Loggia non vi sia (e, quanto meno per il suo primo comma, sarebbe stato meglio...). Nessun dubbio, in tal caso, che l'interprete dovrebbe porsi l'interrogativo circa le norme della legge stessa valesvoli, al “traino” delle corrispondenti norme della Carta novellata da esse attuate, anche per le Regioni speciali, in nome del maggior favore che ne deriva per l'autonomia.

Se ne ha, insomma, che la legge 131 può valere a doppio titolo per le Regioni speciali: a mezzo delle norme, parimenti... *speciali*, in essa *nominatim* indicate (e sempre che, ovviamente, se ne riconosca la validità ovvero sia la piena coerenza col quadro delle norme superiori, statutarie e costituzionali in genere, a partire proprio dal citato art. 10)⁵⁵ e a mezzo delle norme invece

può sul punto vedersi quanto se ne dice nel mio *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le “metamorfosi” dei criteri ordinatori delle fonti*, Torino 1994, pp.99 ss.).

⁵⁴ Vedili diligentemente elencati nel *Commento agli articoli* della nostra legge, che è nel *Quad. 36/2003 del Servizio studi del Senato*, (a cura di) F. MARCELLI e V. GIAMMUSO, pp. 341 ss., nonché da G. PITRUZZELLA, *Regioni speciali e province autonome (Commento all'articolo 11)*, in *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, (a cura di) G. FALCON, Bologna 2003, p. 220.

⁵⁵ Non è detto, infatti, che siffatte previsioni nominative debbano, per ciò solo, risolversi in un beneficio per le Regioni cui si riferiscono; la presunzione gioca, ovviamente, in tal senso (se non altro, in nome della generale presunzione di validità che accompagna le leggi e gli atti giuridici in genere), senza che tuttavia possa escludersene, in ogni tempo, il riscontro.

generali, specificamente indirizzate alla Regioni ordinarie e però ugualmente vevoli per *ogni* Regione, in forza della clausola di maggior favore.

I problemi interpretativi cominciano proprio da qui, dal momento che, mentre le prime norme si fanno da se medesime riconoscere (salvo, poi, naturalmente, a stabilirne il senso e, come si diceva, a verificarne la validità), di contro le seconde richiedono un accertamento fatto caso per caso, attraverso il simultaneo riporto delle norme stesse agli statuti, per un verso, ed all'art. 10 della legge di riforma, per un altro (ma, a conti fatti, *solo* a quest'ultimo, dove è ad ogni buon conto ribadito il perdurante vigore delle norme statutarie maggiormente favorevoli).

Se, poi, dovesse muoversi dalla presunzione (ovviamente, bisognosa di verifica) che il nuovo Titolo V, complessivamente considerato, si presenta come maggiormente idoneo a venire incontro alle istanze di autonomia in rapporto al vecchio contesto (sia per le une come per le altre Regioni) e tenendo altresì presente la condizione di "*specialità rovesciata*" – come m'è parso giusto altrove di chiamarla – in cui, già prima della riforma, versavano le autonomie differenziate, se ne avrebbe, per logica conseguenza, l'ulteriore presunzione favorevole alla estensione, *per norma*, dei disposti della legge La Loggia a tali autonomie. Nella ricerca delle regole da quest'ultima poste e vevoli per *tutte* le Regioni, l'indicazione di tendenza e il vero e proprio "preorientamento" metodico offerti dalla riforma costituzionale e, discendendo, dalla fonte adottata per darvi in modo organico attuazione sono, dunque, nel segno della tendenzialmente uniforme applicazione: un'applicazione pur tuttavia precaria, quanto si voglia, in attesa del previsto "adeguamento" ma, appunto, per l'istante portata ad affermarsi e diffondersi per ogni campo di esperienza. Ed allora le statuizioni nelle quali si fa espresso riferimento alle Regioni speciali suonano davvero sì a doppio titolo... *speciali*: una prima volta, siccome appunto indirizzate solo alle cinque Regioni, e, una seconda, per il carattere derogatorio da esse esibito in rapporto ad una disciplina *pleno iure* comune.

2. Alla ricerca delle disposizioni della legge La Loggia vevoli anche per le Regioni speciali, pur laddove non specificamente indicate.

Conviene, dunque, per le ragioni appena dette, dedicarsi specificamente alla ricerca delle disposizioni della legge in esame che possano considerarsi vevoli in modo indistinto per tutte le Regioni. Una ricerca siffatta, tuttavia, per essere svolta in modo adeguato richiederebbe un'attenta riconsiderazione pressoché dell'intero ordinamento regionale e, perciò, la ripresa di complesse (e, per la gran parte, annose) questioni che sono venute a porsi in questo o quel "luogo" dell'ordinamento stesso. È evidente che tutto questo ora non può esser (non dico compiutamente ma) neppure in modo largamente

approssimativo fatto. Mi limiterò, pertanto, unicamente a fermare l’attenzione su qualche punto del tessuto normativo offertoci dalla legge La Loggia, accennando – il più delle volte, in modo problematico – ad alcune possibili soluzioni ricostruttive. Seguirò, a tal fine, per maggiore comodità (e fin dove possibile...), l’ordine espositivo della legge, rileggendo appunto quest’ultima dalla peculiare prospettiva e per le specifiche esigenze della specialità.

2.1 Separazione versus integrazione tra le fonti: una notazione preliminare.

Il primo articolo ha – come si sa – particolarmente affaticato gli studiosi, obbligandoli a riflettere su talune questioni di dinamica della normazione sulle quali – come pure è assai noto – si sono avuti forti e perduranti contrasti, già assai prima della riforma e però dalla stessa non poco aggravati, a motivo di taluni suoi enunciati afflitti da eccessiva timidezza espressiva e, forse pure, da qualche non rimossa contraddizione. E il vero è che – se posso ora nuovamente far notare di sfuggita – male ha fatto il legislatore di riforma, peraltro avvertito delle divergenze di orientamento manifestatesi in dottrina e delle non lievi oscillazioni al riguardo esibite dalla giurisprudenza, a non prendere partito in modo chiaro sulle non poche questioni inerenti alla dinamica in parola, a partire proprio da quella concernente la “logica” ricostruttiva nel suo insieme. Se ancora oggi, infatti, stiamo a chiederci se le relazioni tra leggi statali e leggi regionali debbano ispirarsi a separazione ovvero ad integrazione delle competenze, è proprio a causa di talune carenze esibite dal dettato originario e da questo quindi trasmigrate anche al nuovo.

Ora, la legge La Loggia non ha, per la sua parte, colmato tali carenze; semmai, le ha ulteriormente rimarcate. Stabilisce l’applicabilità delle disposizioni, sia statali che regionali, relative a materie rispettivamente regionali e statali, introducendo tuttavia un singolare sbarramento temporale, fissato alla data di entrata in vigore della legge stessa⁵⁶. È chiaro che la soluzione in parola si giustifica nell’esigenza, da tempo diffusamente rilevata, di evitare vuoti di normazione dovuti al (supposto)⁵⁷ sconvolgimento del riparto delle materie

⁵⁶ Dell’idea che le vecchie regole delle leggi statali possano seguitare ad essere applicate, mentre non possano aversene di nuove, si era dichiarato anche S. P. PANUNZIO, nel corso delle audizioni svoltesi al Senato nell’ambito dell’indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione.

⁵⁷ Dico “supposto”, in quanto è poi ancora tutta da verificare la “rivoluzione” promessa dal legislatore di riforma, specie in presenza di alcuni fattori di relativizzazione del riparto stesso, idonei a far espandere in ogni tempo e per ogni campo la disciplina statale. Si pensi solo al fatto che, per contenuto che possa sembrare il catalogo dei campi materiali trattenuti allo Stato, già solo in conseguenza della sua *positiva* determinazione, alcuni dei campi stessi esibiscono un’accentuata ampiezza, tale da rendere fortemente problematica la fissazione dei relativi confini, che, anzi, almeno con riguardo ad alcune “etichette”, parrebbe non potersi *a priori* avere, facendo queste ultime riferimento non già a “materie” (propriamente intese) bensì a “competenze” idonee ad essere esercitate praticamente per ogni campo (sul punto, per altri aspetti, anche più avanti).

tra Stato e Regioni. Singolare è, tuttavia, la ragione per cui – nella lettura che da parte di taluno s’è data del disposto del comma 2 dell’art. 1 – l’*horror vacui* non dovrebbe valere anche a regime⁵⁸. Delle due infatti l’una: o la continuità delle discipline risponde ad un valore indefettibile dell’ordinamento, ed allora di essa non può, in tesi, farsi a meno, sia per il “prima” che per il “poi” dell’inizio di vigenza della legge La Loggia; oppure siffatto valore non è realmente tale, ed allora la soluzione adottata dalla nostra legge è irragionevole, anzi in aperto contrasto col nuovo quadro costituzionale così come previamente ricostruito.

Si faccia, dunque, caso come la previsione ora in esame risulti comunque irragionevole, *per qualunque “logica” ricostruttiva si consideri fatta propria dal quadro costituzionale: irragionevole per eccesso*, consentendo essa l’integrazione in sede di *applicazione* delle norme, per il caso che si muova dall’idea (a mia opinione, tuttavia, indifendibile) secondo cui la Carta novellata vorrebbe ormai *esclusivamente ed interamente* ispirati a *separazione* i rapporti tra le leggi (e le fonti in genere) di Stato e Regione; *per difetto*, invece, non ammettendo l’integrazione in sede di *produzione* (vale a dire, per il tempo a venire), per il caso che l’integrazione stessa, ormai praticamente invalsa grazie all’apporto determinante datovi dalla giurisprudenza, si consideri essere ugualmente a base dei rapporti suddetti, siccome accolta (o, quanto meno, non osteggiata...) dal nuovo Titolo V.

Vi è di più. Si fatica a comprendere per quale ragione si sarebbe distinto il piano dell’*applicazione* da quello della *produzione*, acconsentendosi all’una (con riferimento alle norme pregresse) ed escludendosi – giusta quest’interpretazione, che nondimeno a mia opinione meriterebbe di esser ridiscussa⁵⁹ – invece l’altra. Con la conseguenza, questa sì davvero strana (ma,

⁵⁸ In argomento, variamente, N. ZANON, *Quale continuità nei rapporti tra legge statale e regionale?*, in www.federalismi.it; A.M. CECERE, *La cedevolezza da eccezione a regola: strumento di risoluzione di antinomie dopo la riforma del Titolo V*, in *forum di Quaderni costituzionali*; G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale, relaz. all’incontro del “Gruppo di Pisa” di Pavia del 6-7 giugno 2003 su La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, in <http://costituzionale.unipv.it>; F. BASSANINI, sub art. 1, commi 2-6, in AA.VV., *Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Santarcangelo di Romagna (RN) 2003, pp. 24 ss. Singolare, poi, l’orientamento al riguardo manifestato da certa dottrina (M. MALO, *I testi unici di disposizioni di dettaglio (Commento all’articolo 3)*, in AA.VV., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., pp. 83 ss. e, ora, pure V. CASAMASSIMA, *Recenti esperienze e nuove prospettive in materia di semplificazione e riordino normativo*, in *Dir. pubbl.*, 1/2003, pp. 95 ss.), secondo cui la sostituzione dello Stato alle Regioni dovrebbe valere unicamente in casi di necessità e di urgenza o, comunque, eccezionali. Con il che, per un verso, l’intervento in parola si legittima, in buona sostanza, solo (o principalmente) da parte del Governo, a mezzo di decreti-legge, ulteriormente incoraggiandosi un’antica torsione dei ruoli al livello della massime istituzioni di governo; per un altro, poi, si prefigura una causa giustificativa dell’intervento stesso di cui non si ha traccia nel dettato costituzionale, faticandosi pertanto non poco a comprendere perché mai essa non dovesse valere anche per il vecchio quadro costituzionale (dove ugualmente nulla si diceva al riguardo...). Va, tuttavia, riconosciuto che la stessa dottrina qui non accolta riconosce – e gliene ne va dato atto – che la soluzione da essa patrocinata comporta “qualche forzatura interpretativa” della Carta (ancora M. MALO, ultimo cit., p. 89).

⁵⁹ Notazioni anticipatrici sul punto possono, volendo, vedersi nei miei *Il Presidente Ciampi e la teoria delle fonti (a margine del rinvio della legge sulle incompatibilità dei consiglieri regionali)*, in *forum di Quaderni costituzionali*, nonché, ora, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 2, *Studi dell’anno 2002*, Torino 2003, pp. 415 ss., e *Dinamica della normazione, secondo il nuovo Titolo V della Costituzione, e potestà regolamentare dello Stato (dal punto di vista del Consiglio di Stato)*, in *Giurisprudenza italiana*, 8-9/2003, pp. 1731 ss.

diciamo pure, nuovamente, irragionevole), della "pietrificazione" delle vecchie leggi, insuscetibili di esser modificate dalla fonte ormai "incompetente" ma, appunto, ugualmente applicabili (nelle loro vecchie norme).

Il vero è che – se ci si pensa – una soluzione siffatta sembra, a tacer d'altro, *inapplicabile*⁶⁰, se si conviene a riguardo della necessità dell'intervento statale quanto meno al fine della riallocazione delle funzioni, in linea con l'indicazione dell'art. 118 della Carta: un intervento inevitabilmente destinato ad immettersi negli stessi campi regionali (e qui il riferimento è d'obbligo soprattutto ai campi innominati, ma anche alcune delle materie di competenza ripartita non trovano – come si sa – riscontro nell'originario riparto)⁶¹, al fine di dotare le Regioni di quelle funzioni di cui esse risultavano precedentemente sprovviste. Né può opporsi che la gran parte delle funzioni stesse è, in realtà, destinata a "transitare" in capo ai Comuni (o ad altri enti) e che, pertanto, potrebbe esser "devoluta" saltando il passaggio regionale. Come che si risolve, infatti, questa discussa questione (se, appunto, occorra, o no, far luogo ad un doppio passaggio, dallo Stato alla Regione e, poi, da quest'ultima ai Comuni ed agli altri enti) è indubbio che la prima mossa tocchi pur sempre allo Stato, altra poi appunto essendo la questione circa i naturali destinatari della normazione da quest'ultimo prodotta.

Certo, quello della distribuzione delle funzioni non è il *solo* oggetto ricadente negli ambiti di competenza delle Regioni, per il quale la questione ora discussa acquisti dunque rilievo; proprio questo tuttavia – come pure si avrà modo anche più avanti, sotto altri aspetti, di rammentare – è l'oggetto di maggior peso della normazione regionale.

Sta di fatto che tutti i problemi ai quali si è adesso accennato avrebbero potuto, almeno in parte, esserci risparmiati sol che la Costituzione, prima, e la legge di attuazione, poi, avessero optato in modo esplicito per l'una o l'altra soluzione ricostruttiva, spingendola quindi fino alle sue ultime e conseguenti applicazioni, senza perciò gravare oltre misura la pratica giuridica (peraltro, per sua natura, portata a dividersi al proprio interno) della soluzione di un problema definitorio da cui dipende la configurazione di uno degli assi portanti della riforma (e dell'ordinamento).

Ritenendosi, dunque, abilitate le leggi statali – ché di queste, come si sa, specificamente si tratta – a seguitare a porre norme di dettaglio, a corredo dei principi relativi alle materie di potestà ripartita e, persino, a disporre sulle stesse materie ormai "residuate" alle Regioni, appunto in nome del bisogno

⁶⁰ Maggiori ragguagli sul punto possono aversi dalle mie *Note minime, "a prima lettura" a margine della legge La Loggia*, testo rielaborato di un commento all'originario disegno, già apparso in AA.VV., *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, (a cura di) S. GAMBINO, Milano 2003, pp. 189 ss., nonché in *"Itinerari" di una nuova ricerca*, cit., pp. 39 ss., ed ora in corso di stampa.

⁶¹ ... E, dunque, in relazione ad esse le Regioni non dispongono, in tesi, di funzioni. Seppure poi le avessero, così come le hanno per le vecchie materie mantenute dal terzo comma dell'art. 117, ugualmente si imporrebbe una loro corposa risistemazione.

insopprimibile di continuità delle discipline⁶², pianamente si sarebbe pertanto potuto (e si potrebbe) ricongiungere *produzione* e *applicazione*, dando modo alla prima di aversi (col consueto carattere della “cedevolezza”) e alla seconda di porsi, secondo la propria natura, al servizio di quella. Di contro, ritenendosi ormai esclusivamente ispirate a rigida separazione i rapporti tra le fonti, nuovamente non sarebbe possibile né l’una (la produzione) né l’altra (l’applicazione). Ciò che, conclusivamente sul punto, invero si fatica a comprendere (quanto meno, dal punto di osservazione dal quale mi pongo) è *come sia mai possibile che seguiti a valere la “logica” della integrazione, limitatamente tuttavia al piano dell’applicazione, laddove sarebbe ormai invalsa la “logica” della separazione sul piano della produzione*. Non mi pare che la Carta, la vecchia come la nuova, dia spazio per logiche ricostruttive simultaneamente operanti pur nella loro irriducibile diversità (anzi, opposizione)!

Né maggior soccorso è ora dato dalla giurisprudenza, che *parrebbe* preferire il “modello” dei rapporti ispirato a separazione, specificamente per ciò che attiene alle dinamiche produttive: una preferenza, nondimeno, non scevra di qualche, non insignificante, temperamento ed accompagnata da non poca incertezza, specie in ordine ai futuri sviluppi della stessa giurisprudenza e delle pratiche ad essa conseguenti.

Si afferma, infatti, in Corte cost. n. 303 del 2003 che, *di norma* (e si tratta, poi, di stabilire cosa essa significhi...), le leggi–quadro statali non dovranno farsi portatrici di *regole* ma unicamente di *principi*. Solo che – in disparte le insormontabili difficoltà riconducibili a siffatta distinzione di struttura nomologica – la stessa pronuncia ora richiamata rende flessibile il riparto delle materie ed, anzi, a dirla tutta, lo fa interamente “saltare”, nel momento in cui ammette l’intervento legislativo dello Stato, “a rimorchio” – come mi è venuto di dire⁶³ – dell’intervento amministrativo in esercizio della sussidiarietà⁶⁴. Con

⁶² È degna di nota la circostanza per cui il confronto, assai acceso tra gli studiosi, pressoché esclusivamente si appunta sull’ammissibilità di norme di dettaglio statali, adottate a titolo precario per le materie di competenza ripartita, mentre poco o nulla si dice a riguardo delle materie “residuali” delle Regioni. È evidente, però, che la “logica” ricostruttiva non può esser diversa nei due casi, trattandosi appunto di stabilire se il principio di continuità delle discipline sia, o no, un valore portante dell’ordinamento o, come che sia, una “tecnica” – se così si preferisce dire –rispondente ad un valore.

La risposta a questa domanda rimanda ad una riflessione di fondo circa il rapporto tra norme ed interessi, di cui ovviamente non è questa la sede. L’idea, tuttavia, che i secondi possano restare “scoperti” e privi della garanzia che, in tesi, è loro offerta, col fatto stesso della loro regolazione, appare francamente insostenibile. Non a caso, pertanto, si è affermata l’opposta idea della competenza, intesa come “riserva” valevole solo *in concreto* (e, perciò, a conti fatti, come “preferenza”), sotto la spinta prepotente di una domanda di normazione comunque bisognosa di esser soddisfatta. Quanti, dunque, oggi si fanno portatori della dottrina di una rigida separazione (“*in astratto*”) delle competenze farebbero, a mia opinione, bene a chiedersi se di questo bisogno oggi possa farsi a meno; tanto più che, *proprio in conseguenza della inversione della tecnica di riparto delle materie*, esso appare adesso ulteriormente accentuato e visibile, ove si convenga sulle non lievi difficoltà cui le Regioni andranno incontro a “coprire” adeguatamente con le loro leggi tutti i campi ad esse assegnati e, comunque, sui tempi lunghi che un siffatto avvicendamento delle une alle altre leggi richiederà.

⁶³ Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003, in *forum di Quaderni costituzionali*. Che il principio di sussidiarietà possa valere anche per il piano della legislazione è stato, tra gli altri, sostenuto da O. CHESSA, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V*, in G. VOLPE (a cura di) *Alla ricerca dell’Italia federale*, Pisa 2003, pp. 173 ss. e, con specifico riguardo alla “materia” (rectius, “valore”) dell’ambiente, ora, da F.

il che, visto dal punto di vista delle Regioni, il senso complessivo di questa pronuncia è proprio quello di rendere ancora più esposta l'autonomia di quanto pure non si possa ritenere a ragionare nella "logica" della integrazione, così come invalsa vigente il vecchio Titolo V. Per quest'ultima, infatti, il riparto delle competenze su basi materiali è (o, dobbiamo ormai dire, *era?*) pur sempre tenuto fermo, al di là poi delle incertezze in ordine tanto alla linea divisoria tra *principi* e *regole*, quanto ai confini dei campi materiali: il riconoscimento della validità delle norme di dettaglio contenute nelle leggi-cornice si accompagnava pur sempre al (doveroso) riconoscimento della loro precaria vigenza, in attesa dell'entrata in campo della fonte istituzionalmente competente. Invece, la sussidiarietà amministrativa, per il modo con cui la Corte l'ha ora intesa, finisce, in buona sostanza, con lo spostare gli stessi confini dei campi, riportando nell'"area" materiale di esclusiva spettanza dello Stato "settori" (o intere materie...) dalla Carta assegnati alle Regioni.

È vero che questo si ha *unicamente* sul piano della organizzazione e regolazione delle funzioni; ma, come si è poc'anzi accennato ed è ormai da tempo diffusamente rilevato, proprio qui è il contenuto principale (se non l'esclusivo) della disciplina riconosciuta come propria delle Regioni. Una volta che la competenza di queste ultime sia svuotata della normazione sulle funzioni, non rimane poi molto altro a dare un senso effettivo (e non meramente di facciata) all'autonomia.

2.2. (Segue) Quale il regime di maggior favore per l'autonomia?

Ora, se le cose stanno così come sono qui succintamente rappresentate, si tratta di vedere se l'assetto prefigurato in ordine alle dinamiche della normazione dalla legge La Loggia, rivisto alla luce degli ultimi sviluppi della giurisprudenza, possa considerarsi valevole anche per le Regioni ad autonomia differenziata.

Si potrebbe preliminarmente opporre esser la stessa prospettazione della questione ora trattata in radice viziata, dal momento che la legge La Loggia tratta dei tipi di potestà legislativa, non dei tipi di Regione; di modo che ogni riferimento, quale quello di cui si è appena discusso (o altri che subito più

BENELLI, *L'Ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *forum di Quaderni costituzionali*.

⁶⁴ Su questa importante decisione, anche per profili diversi da quello ora in rilievo, v., tra gli altri, i commenti di A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della Sentenza 303/2003*, tutti in *forum*, cit., nonché R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (Osservazioni a Corte 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*. 12/2003.

avanti si vedranno), alla potestà concorrente non può non considerarsi vellevole per ogni "luogo" in cui della potestà stessa si abbia traccia.

L'argomento è serio e, tuttavia, deve esso pure fare i conti con la clausola di maggior favore iscritta nell'art. 10. Logiche ricostruttive (separazione *versus* integrazione), materie, limiti: tutto dev'esser, in via di principio, sottoposto al "filtro" della clausola stessa e nulla, dunque, può esser dato per scontato.

Con questa avvertenza di ordine metodico, rammento tuttavia quanto poc'anzi accennato, vale a dire che la presunzione gioca per l'estensione della disciplina (e, ancora prima, della "logica" che ne governa le dinamiche ed orienta i concreti sviluppi) contenuta nel Titolo V (e, perciò, pure nella legge che vi dà la prima ed organica attuazione) anche alle autonomie differenziate. L'onere della prova – se vogliamo dire così – si rovescia, dunque, *malgrado la specialità*, a carico di chi si oppone a siffatta estensione; e questo tanto più deve (o dovrebbe...) valere appunto per ciò che attiene ai criteri ordinatori del sistema, la cui osservazione, nondimeno, a me pare bisognosa di esser effettuata non già *in astratto* (e, segnatamente, per le opportunità che per il loro tramite sono offerte alle autonomie) bensì *in concreto*, per il modo con cui si è fatto (e promette anche in seguito di farsi) uso degli strumenti di normazione nell'esperienza.

Da quest'angolo visuale, viene invero difficile ammettere che possa farsi distinzione tra il trattamento riservato alle leggi delle Regioni di diritto comune relative a materie di potestà ripartita e le leggi delle rimanenti Regioni, per il caso che si dia coincidenza, ancorché parziale, di materie e dunque sussista, in tesi, il medesimo "interesse" delle une e delle altre a far capo ad una stessa disciplina statale. E non posso qui trattenermi dal dire di non aver mai compreso la ragione per cui, proprio sul terreno delle "logiche" ordinamentali, debbano darsi equilibri diversi nei rapporti tra le fonti (e i "microsistemi" di appartenenza) in nome della specialità. Qui, è, infatti, in ballo l'autonomia *tout court*, per come nella sua essenza la intendiamo e per come la vorremmo inverata, non già una *particolare* autonomia. Eppure, dobbiamo mettere da canto le nostre personali preferenze davanti a formulazioni normative da esse lontane o, diciamo pure, in aperto contrasto.

Il fatto, ad esempio, che in Trentino Alto Adige le norme di attuazione del '92 abbiano rimesso a punto le relazioni tra le leggi di Stato e Regione (e Province) secondo il modello della separazione può anche non piacere ma, appunto, non rimane che prenderne atto. E, tuttavia, qualora si dimostrasse che la "logica" racchiusa in tale modello fosse di minor favore per l'autonomia, allora come non applicare anche ad esso la clausola dell'art. 10?

Debbo, a scanso di possibili equivoci, un chiarimento al riguardo. So bene che l'impianto stabilito dal D.P.R. n. 266 del 1992 è comunemente considerato come maggiormente favorevole per l'autonomia rispetto ad altri assetti: in

generale, come si sa, di maggior favore è appunto considerata la “logica” della separazione rispetto a quella dell’integrazione. Eppure, sarebbe bene non scordare che, quanto meno in alcune esperienze (e mi rammarico di dover tra queste annoverare specificamente quella della Sicilia), la “logica” stessa, specificamente nelle sue applicazioni alle materie di potestà primaria, ha portato a non pochi guasti: già per il fatto di far tardare l’implementazione di riforme, invece altrove diffuse e portate a buon frutto, in nome della barriera artificialmente eretta a presidio dei confini della Regione (penso, ad esempio, alle Bassanini, applicate in Sicilia solo dopo la loro “ricezione”, ma molti altri esempi ancora potrebbero essere adottati)⁶⁵. E tanto più questo potrebbe valere oggi, anche per il Trentino Alto Adige (e, in genere, le rimanenti Regioni) in presenza ad esempio di nuove leggi–quadro prodotte in una congiuntura maggiormente attenta alle istanze di autonomia e – ciò che più conta – segnata dalla riforma, laddove le vecchie leggi (anche regionali, appunto) dovessero apparire ancora troppo legate al vecchio contesto.

In generale, poi, non sono da sottovalutare i vantaggi che possono aversi dal modello della integrazione, specie per l’aspetto che esso incoraggia una sana “competizione” – se così vogliamo chiamarla – tra Stato e Regioni, sollecitando particolarmente queste ultime a sfornare in breve tempo prodotti normativi ancora più “pregevoli” di quelli provvisoriamente offerti dallo Stato, allo scopo di prenderne il posto⁶⁶.

Piuttosto, i rischi veri che si hanno sono quelli riportabili al carattere sommamente incerto e fin quasi evanescente della distinzione tra *principi* e *regole*, tra ciò che è insomma inderogabile e ciò che è invece cedevole, nel corpo della legge statale, davanti alla normazione regionale sopravveniente. Ma, questo – se ci si pensa – si ha tanto a far propria l’una quanto l’altra delle “logiche” ricostruttive suddette, dal momento che anche a stare all’idea di una rigida separazione tra le fonti e giudicandosi abilitato lo Stato a porre unicamente norme di principio nelle sue leggi–quadro, ugualmente si tratta poi di stabilire se i singoli atti si mantengono nell’ambito ad essi costituzionalmente assegnato (ed è bene rammentare che nessun “metro” sicuro è stato fin qui inventato al fine di far luogo a siffatto accertamento, bisognoso di esser ogni volta ripetuto davanti alla Corte costituzionale, se adita, ed in relazione alle esigenze dei singoli casi).

⁶⁵ Un’aspra, sacrosanta critica a siffatti metodi e pratiche di normazione invalsi in Sicilia, che hanno portato a guasti di incalcolabile entità, può vedersi in *L’alba della Sicilia*, Palermo 1996 (e, part., *ivi*, nei contributi di G. PITRUZZELLA, *Lo Statuto siciliano, lezione per il federalismo*, pp. 112 ss., e G. CORSO, *Amministrazione e società: armonia o conflitto?*, pp. 141 ss.).

⁶⁶ Per la verità, l’arma è a doppio taglio. Per un verso, consapevole che la materia non rimane ad ogni modo “scoperta” (e i relativi interessi insoddisfatti), la Regione potrebbe adagiarsi sulla sostituzione preventiva effettuata dallo Stato e tardare a riappropriarsi della materia stessa, facendone oggetto di disciplina. Per un altro verso, però, sono anche da mettere in conto gli effetti negativi discendenti da siffatta opzione, specie in termini di visibilità e di consenso; ed è proprio con riguardo a questi ultimi che gli interventi regolativi dello Stato possono alimentare quella “competizione” con la Regione, di cui si è appena detto nel testo.

Non è ora di qui un ulteriore approfondimento della questione, peraltro assai travagliata e ad oggi problematicamente risolta. Ciò che importa è che solo dopo aver preso partito su di essa, si potrà stabilire se la relativa soluzione possa valere anche per le Regioni differenziate, in applicazione della clausola dell'art. 10. Seppure, infatti, come si è venuti dicendo, dovesse ammettersi che il quadro costituzionale novellato abbia optato per lo schema della separazione (astrattamente considerata), nulla osterebbe al suo abbandono (anzi, in tesi imposto) con riguardo alle Regioni ad autonomia differenziata, una volta che se ne riconoscano i minori benefici per la condizione delle Regioni stesse, valutata – come qui pure si suggerisce – in prospettiva assiologico–sostanziale e per gli effetti che al riguardo complessivamente possono attendersi.

2.3. La questione relativa alla fonte da cui possono desumersi i principi fondamentali delle materie.

Non dissimile la risposta per ciò che attiene alla previsione, di cui al comma 3 dell'art. 1, relativa alle fonti da cui è possibile desumere i principi fondamentali. La soluzione fatta propria dalla legge è, come si sa, perfettamente in linea con l'esperienza ad oggi maturata; ed anzi proprio da ciò dovrebbero aversi indicazioni a favore del perdurante vigore della "logica" della integrazione nei rapporti tra le leggi di Stato e Regione, non ponendosi nel disposto ora in esame alcuno sbarramento temporale alla innovazione delle leggi–quadro preesistenti.

Ad ogni buon conto, se è vero che i principi possono essere sia *posti* che *desunti* con riguardo alla potestà concorrente delle Regioni di diritto comune, non v'è alcuna ragione perché da siffatto schema ci si discosti ovvero al fine di prefigurare nuovi scenari valevoli per le *sole* Regioni speciali, peraltro innovando rispetto alla prassi comune a tutte ormai invalsa. L'idea, perciò, che occorran leggi *ad hoc* al fine di vincolare l'autonomia delle cinque Regioni, laddove l'autonomia delle rimanenti resti soggetta al regime descritto nel disposto ora richiamato, non presenta alcun pregio e – ciò che più conta – si oppone frontalmente con una prassi consolidata.

Discorso diverso è che si diano – come per universale riconoscimento si danno – materie "nuove", per le quali possa rivelarsi assai problematica la prefigurazione di principi e la loro conseguente, agevole "ricognizione" da parte delle stesse Regioni; ma, questo è, nuovamente, un problema di ordine generale. Irragionevole, invece, sarebbe sostenere che, mentre le une Regioni (di diritto comune) siano chiamate a far capo tanto a principi nominati quanto a principi innominati, invece le altre Regioni (differenziate) lo siano unicamente con riguardo ai primi, in nome del supposto maggior favore che da ciò si

avrebbe per la loro autonomia. L’esperienza, ancora una volta, è maestra; ed insegna che quando le leggi–quadro, per lungo tempo ed a gran voce invocate dalla più diffusa dottrina, sono finalmente venute alla luce, lo sperato guadagno per l’autonomia non v’è stato, trovandosi piuttosto – come si sa – le Regioni costrette a far insistentemente luogo alla loro impugnazione davanti al giudice delle leggi. Neppure la certezza del diritto, in astratto maggiormente tutelata dall’opera di “razionalizzazione” normativa⁶⁷, è stata in concreto soddisfatta, proprio per lo stato di... *incertezza* che ha accompagnato (e strutturalmente connota) il contenzioso. Dal suo canto, la Corte, rimettendo giustamente in discussione il criterio dell’autoqualificazione degli atti, ha concorso ad ulteriormente svilire la certezza⁶⁸, specie laddove veniva (e viene) in concreto a risolversi in una... *certa* compressione dell’autonomia, bisognosa di esser riparata dalla Corte stessa.

Se, insomma, dovessimo ora stabilire, come sempre non già *in astratto* bensì *secondo esperienza*, se giovi maggiormente alla causa dell’autonomia un regime che chiami quest’ultima unicamente all’osservanza dei principi nominativamente enunciati ovvero l’altro, concretamente invalso, che dà modo alle Regioni di desumere in via interpretativa i principi stessi, sarebbe assai arduo rispondere in modo sicuro alla domanda⁶⁹. Piuttosto, quest’ultima si sposta di piano e si converte nell’altro quesito se, dopo la riforma, in caso di difetto di leggi–quadro *ad hoc*, la Regione (*nuovamente, però, senza distinzione di tipi*) possa fare a meno di prestare osservanza a norme statali di sorta, vedendo così, in buona sostanza, convertita la propria competenza concorrente in “piena”. È una tesi, questa, che – come si sa – è stata già sostenuta, alla quale tuttavia mi parrebbe che si possa opporre come da essa sortisca naturalmente

⁶⁷ Naturalmente, non s’è trattato solo di questo; e dietro la richiesta dottrinale del varo senza indugi delle leggi–quadro era (ed è, ché l’argomento oggi pure si ripete) l’esigenza di un ripristino del corretto rapporto tra Corte e Parlamento, attendendosi da quest’ultimo la definizione dei principi, e non dall’opera, pur illuminata ma inevitabilmente “politica”, svolta caso per caso dalla prima. È vero, nondimeno, che, pur laddove i principi siano forgiati dalla mano del legislatore, rimangono nondimeno soggetti alla loro verifica in sede giudiziale.

⁶⁸ ... O, per dir meglio, ha nei fatti ribadito il primato (anche culturale) della *certezza giurisprudenziale* sulla *certezza legislativa*.

⁶⁹ ... Così come, di rovescio, sarebbe arduo stabilire se l’autonomia possa trovarsi ancora più esposta nell’uno o nell’altro degli scenari qui prefigurati, tant’è che non è mancata la proposta (in favore della quale, tra gli altri, G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, (a cura mia e dello stesso) G. SILVESTRI, Milano 2001, p. 207) di tagliare il nodo alla radice, anziché scioglierlo, rimuovendo puramente e semplicemente la potestà ripartita. Si faccia, nondimeno, caso a non confondere siffatto esito con l’altro, verso cui tende (o, dovremmo ormai dire, *tendeva?*) un disegno del Governo approvato nell’aprile scorso, *apparentemente* volto alla rimozione della potestà in parola, che tuttavia rischiava di trovarsi sostanzialmente riprodotta (se non peggio...) nelle leggi statali espressive di “norme generali” relative a molte materie enumerate nel nuovo catalogo costituzionale (su ciò, variamente, Q. CAMERLENGO, *Verso l’ulteriore revisione dell’art. 117 della Costituzione*, in *forum di Quaderni costituzionali*, nonché, pure *ivi*, volendo, il mio *Devolution, “controriforma” del Titolo V e uso congiunturale della Costituzione, overosia quando le “ragioni” della politica offuscano la ragione costituzionale*, C.E. GALLO, *Più ombre che luci*, e T.E. FROSINI, *Tra riforme federaliste e nuove competenze, bicameralismo perfetto ancora da superare*, entrambi in *Federalismi.it*, 1/2003; N. ZANON, *Prime note sulle “norme generali” statali, sul rispetto dell’interesse nazionale e sulla legislazione di “rilievo regionale” nel Progetto di riforma dell’art. 117*, pure *ivi*, 2/2003; A. CHIAPPETTI, *L’uomo di Colombo di La Loggia*, in *Federalismi.it*, 1/2003, e *Uova alla coque sempre meglio di frittate o oeufs brouillés*, *ivi*, 6/2003; R. DE LISIO, *Uovo di Colombo o... novo alla coque?*, nella stessa *Rivista*, 4/2003; R. TOSI, *Riforma della riforma, potestà ripartita, interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 4/2003, pp. 547 ss.).

l'effetto, appena indicato, che fatalmente porta alla confusione dei tipi di potestà (e, perciò, se ci si pensa, alla "decostituzionalizzazione" della... *Costituzione*), rimettendone – ciò che è peggio – le sorti unicamente ad una libera ed incontrollabile scelta politica del legislatore che, per il solo fatto di astenersi dall'intervenire in una data materia, determinerebbe il "transito" di quest'ultima dall'area del terzo a quella del quarto comma dell'art. 117⁷⁰.

Di sicuro, ad ogni buon conto, v'è che sarebbe incomprensibile (e cioè irragionevole) un esito ricostruttivo del quadro costituzionale tale da consentire un diverso trattamento sul punto tra l'uno e l'altro tipo di Regione, pur essendo appunto identico il tipo, in sé e per sé considerato, di potestà legislativa (e comune, perciò, la "logica" che ne presiede agli sviluppi). Per fortuna, però, nessun segno si ha nella legge La Loggia che possa incoraggiare tale esito.

2.4.1 possibili effetti sulla specialità discendenti dall'esercizio della delega per la "ricognizione" dei principi fondamentali, relativamente alle materie di potestà ripartita, nonché delle norme di dettaglio sulle stesse esistenti e delle norme ricadenti nell'area della potestà esclusiva dello Stato.

Quanto, poi, alla delega conferita dal comma 4 dell'art. 1 e volta alla "ricognizione" dei principi fondamentali relativi alle materie enumerate nel terzo comma dell'art. 117⁷¹ si pongono non pochi problemi, che tuttavia richiedono – come subito si dirà – di essere affrontati caso per caso o, meglio, materia per materia⁷². La norma, in quanto contenuta in una legge volta ad

⁷⁰ V. già formulato quest'appunto critico nel mio *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione*, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano 2002, p. 51 in nt. 42, in opposizione ad una tesi di M. OLIVETTI, ancora da ultimo dallo stesso confermata (v., dunque, il suo *Le funzioni legislative regionali*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, (a cura di) T. GROPPI - M. OLIVETTI, II ed., Torino 2003, pp. 106 ss.). In un non dissimile ordine di idee anche A. MATTIONI, *Sull'idea di una "nuova" potestà concorrente della Regione*, in *Quaderni regionali*, 1/2003, pp. 33 ss., spec. pp. 42 ss. Critico nei confronti di questa opinione, ora, G.G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, (a cura di) G.F. FERRARI - G. PARODI, Padova 2003, pp. 47 s. Sul punto è, ora, intervenuta Corte cost. n. 359 del 2003, escludendo l'eventualità di discipline regionali su materie "nuove", come tali non ricoperte da norme statali di principio, assistendosi altrimenti, inevitabilmente, all'incisione da parte delle prime nell'area propria delle seconde.

⁷¹ Si faccia caso al fatto che la delega non è riferita alle materie *in genere* di potestà ripartita bensì alle sole materie del terzo comma dell'art. 117, in tal modo restando tagliate fuori dall'opera "ricognitiva" dei principi le materie assegnate alla medesima potestà dagli statuti speciali. Ancora una conferma, come si vede, che la legge qui annotata assume a proprio specifico punto di riferimento il quadro costituzionale novellato, per la parte in cui si dirige alle Regioni di diritto comune. Nondimeno, si tratta di vedere se il riferimento stesso possa naturalmente estendersi anche alle rimanenti Regioni (e, segnatamente, oltre che nel caso di coincidenza di materie, di cui si passa subito a dire nel testo, ad esempio anche nell'altro di materie assegnate dagli statuti alla potestà attuativo-integrativa e, in tutto o in parte, sovrapponibili a materie nominate dal terzo comma dell'art. 117).

⁷² Non discuto, ora, della delega in sé, della sua opportunità e/o conformità a Costituzione ("aberrante" è stata giudicata da A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi*

“adeguare” l’ordinamento alla riforma del Titolo V, parrebbe, come si diceva, indirizzarsi specificamente alle Regioni di diritto comune; la qual cosa potrebbe indurre a ritenere che le rimanenti Regioni siano sgravate dell’obbligo dell’osservanza dei “nuovi” principi. È ovvio che l’obbligo stesso astrattamente non sussiste per l’ipotesi che ad una materia inclusa nel terzo comma dell’art. 117 corrisponda, ad esempio, una materia di potestà primaria (può darsi, naturalmente, anche l’inverso: che una materia concorrente, in base agli statuti, non abbia, in tutto o in parte, corrispondenza negli elenchi dell’art. 117; nel qual caso sarà però da considerare ormai “promossa” al rango di potestà “residuale”)⁷³. Eppure, anche in siffatta evenienza, se si tiene a mente la radicata tendenza, non di rado comune al legislatore ed allo stesso giudice delle leggi, volta a sostanzialmente assimilare il limite dei principi fondamentali a quello delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (o allo stesso limite dei principi generali dell’ordinamento), il rischio cui le Regioni vanno incontro a non tener conto dei principi “estratti” da leggi dichiaratamente nate con l’intento di assoggettare agli stessi vincoli le leggi locali, *quale che sia il tipo di potestà di cui sono espressione*⁷⁴, è particolarmente elevato.

fondamentali, in *forum* di *Quaderni costituzionali*, critico al riguardo, ora, anche F. BASSANINI, *sub art. 1*, commi 2-6, cit., pp. 35 ss. Hanno, invece, difeso la delega B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, p. 91 s. e, dello stesso, *Il ddl La Loggia: spunti per una discussione*, in *www.federalismi.it*, nonché, e sia pure con maggior cautela, M. CARLI, *Luci ed ombre nella prima attuazione della legge costituzionale n. 3/2001 (cosiddetta legge La Loggia)*, in *Federalismi.it*, 3/2003. Mi limito, dunque, a partire dal fatto in sé della sua esistenza, interrogandomi circa la sua portata, se appunto riferibile, o no, anche alle Regioni ad autonomia differenziata. Si è, ancora da ultimo, soffermato sui problemi che concretamente si pongono all’opera di “ricognizione” dei principi F. DRAGO, *Ricognizione dei principi fondamentali: prime riflessioni operative*, in *Federalismi.it*, 12/2003 (con specifica attenzione agli sviluppi dell’ultima giurisprudenza).

⁷³ Le difficoltà legate al confronto tra gli elenchi delle materie ed alla loro interpretazione sono state, ancora di recente, da vari punti di vista rilevate da A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2003, pp. 15 ss.; S. MANGIAMELLI, *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2003, pp. 337 ss.; P. CARROZZA, *Le “materie”: uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del “regionalismo di esecuzione” previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit., pp. 69 ss.; A. CARDONE, *La potestà legislativa delle Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Alla ricerca dell’Italia federale*, cit., pp. 88 ss.; A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d’interpretazione*, in *Federalismi.it*, 14/2003. Con riguardo, poi, alle prospettive di rilancio della specialità, sullo specifico piano delle materie e della loro redistribuzione negli statuti “adeguati”, v., inoltre, di A. RUGGERI - C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal “lungo addio” al regionalismo del passato verso il “grande sonno” del regionalismo “asimmetrico”?*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit., pp. 377 ss., spec. 402 s.; L. AZZENA, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V: riflessioni sull’attualità della specialità*, in AA.VV., *Alla ricerca dell’Italia federale*, cit., pp. 71 ss., spec. 75 ss.; G. M. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, (a cura di) A. FERRARA e G. M. SALERNO, Milano 2003, spec. pp. 35 ss. e pp. 50 ss.; P. BILANCIA, *sub art. 11*, in AA.VV., *Legge “La Loggia”*, cit., pp. 201 ss.; F. SALVIA, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Dir. soc.*, 4/2002, pp. 451 ss. Infine, con specifico riferimento alla Sicilia, C. SALAZAR, *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione: note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello statuto siciliano*, in AA.VV., *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in corso di stampa.

⁷⁴ Leggi *double face* sono state efficacemente chiamate quelle che, ad un tempo, esprimono principi fondamentali (per le materie di potestà ripartita) e norme fondamentali delle riforme (per le materie di potestà primaria). E, per quanto gli esiti dei processi interpretativi volti alla determinazione delle une e delle altre norme possano astrattamente, reciprocamente diversificarsi, nei fatti – com’è assai noto – hanno finito col convergere, atteggiandosi in modi complessivamente non dissimili. La spinta più forte, decisiva, all’affermazione di questa tendenza è venuta proprio dalla giurisprudenza, che ha prestato un generoso avallo all’indirizzo marcatamente “uniformante” al riguardo espresso dal legislatore. È interessante notare che la giurisprudenza stessa, in non pochi casi, è andata persino oltre l’intento del legislatore, riconoscendo

In ogni caso, le Regioni in genere, quando si discostano dai principi esplicitati dai decreti delegati, sanno pur sempre di andare incontro alla quasi certa impugnazione. Altra cosa è, poi, l'esito, non sempre prevedibile, del sindacato di costituzionalità, se si considera che il criterio dell'autoqualificazione – come si rammentava poc'anzi – possiede pur sempre un valore meramente indiziario; e questo vale tanto per le leggi che *ab initio* pongano nuovi principi quanto per gli atti, i decreti delegati, che ne operino la “ricognizione”: tanto più che quest'ultima – com'è stato da molti fatto osservare –, dovendosi svolgere nel rispetto delle indicazioni contenute nella delega, sarà obbligata a far luogo a “tagli” e, comunque, a muoversi lungo il solco tracciato dalla delega stessa, esprimendo, per ciò solo, un tasso innegabile, assai elevato, di discrezionalità valutativa.

Sia come sia di ciò, mi parrebbe assai arduo – tornando alla questione qui specificamente discussa – che si possa dare la dimostrazione che i principi “riconosciuti” per le Regioni di diritto comune non si indirizzino, in via di principio, anche alle rimanenti Regioni, laddove appunto si abbia coincidenza (sia pur parziale) di materie⁷⁵. Che questo sia, peraltro, l'intento dichiarato dalla legge La Loggia è attestato dalla disciplina relativa al procedimento di adozione dei decreti delegati, alla cui formazione le Regioni *tutte* sono chiamate a concorrere, specificamente per il tramite della Conferenza permanente, nonché della stessa Commissione per le questioni regionali, se nel frattempo “integrata” ai sensi dell'art. 11 della legge di riforma.

Similmente, quanto alla “ricognizione” ed all'accorpamento in testi unici di mera compilazione delle disposizioni statali non espressive di principi fondamentali per le materie di potestà concorrente, cui il Governo è parimenti

la sostanziale identità dei limiti pur laddove non vi fosse alcuna esplicita dichiarazione in tal senso negli atti legislativi di volta in volta sottoposti a giudizio. Quel che, poi, inquieta non poco è il constatare come questa tendenza sembri addirittura voler ulteriormente crescere e ancora di più radicarsi nell'esperienza formata dopo la riforma, per l'indirizzo “neocentralista” adottato dall'ultima giurisprudenza (tra i molti altri commenti e facendo richiamo unicamente di quelli di più ampio raggio, v. R. ROMBOLI, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit., pp. 250 ss.; P. CARETTI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, giugno 2003, pp. 175 ss.; F. DRAGO, *I ricorsi in via principale nel quadro del novellato Titolo V*, in www.federalismi.it; E. GIANFRANCESCO, *L'incidenza della riforma sui giudizi costituzionali*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit.; A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2/2003, pp. 1149 ss. e, pure *ivi*, G. PAGANETTO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione: prime interpretazioni della Corte costituzionale*, pp. 1189 ss.; A. RAUTI, *La riforma del Titolo V ed i suoi effetti sui giudizi costituzionali*, in corso di stampa, nonché il mio *La Corte e lo ius superveniens costituzionale (a proposito della riforma del Titolo V e dei suoi effetti sui giudizi pendenti)*, in *Le Regioni*, 4/2002, pp. 846 ss.).

⁷⁵ ... Tanto più a stare alla tesi, ora patrocinata da R. BIN, *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale (Commento all'articolo 1, commi 2-6)*, in AA.VV., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003*, n. 131, cit., pp. 21 ss., secondo cui, più che alla determinazione dei principi, la delega gioverà a far luogo ad una ridefinizione delle materie (ma, come si sa, l'una cosa non va disgiunta dall'altra, secondo quanto è avvalorato dall'esperienza maturata con le leggi-quadro adottate vigente il vecchio quadro costituzionale).

chiamato a far luogo dall'art. 3 della legge in esame⁷⁶. Varranno, per questa parte dell'opera di riordino della normazione compiuta dal Governo, con rovesciamento di segno, le considerazioni appena svolte a riguardo della "ricognizione" dei principi.

Non semplice la questione anche per ciò che attiene al rilievo delle indicazioni contenute nei decreti delegati, nella parte in cui fanno luogo alla "ricognizione" delle norme ricadenti negli ambiti di esclusiva potestà dello Stato (art. 1, comma 5).

Qui, ciò che occorre preliminarmente stabilire è se tale potestà proietti la sua *vis* espressiva in *ogni* territorio regionale, considerandosi dunque gli interessi facenti capo alle materie enumerate nel secondo comma dell'art. 117 come bisognosi di esser comunque disciplinati e protetti dallo Stato.

Ancora una volta, tuttavia, siffatta presunzione, che ad una rapida scorsa dell'elenco mi parrebbe complessivamente confermata, se portata a sistematiche e rigide applicazioni, può rivelarsi eccessiva.

In primo luogo, va rilevato che molti dei campi descritti nel secondo comma si sovrappongono e variamente interferiscono coi campi indicati nel comma immediatamente seguente e, in via di principio, anche con quelli non enumerati, cui si riferisce il quarto comma dell'articolo citato. Ora, siffatta interferenza può giocare a doppio verso e, dunque, risolversi a vantaggio sia delle Regioni che dello Stato. Voglio dire che se, da un lato, i campi regionali possono risultare concretamente ristretti in conseguenza del "ritaglio" operato dal secondo comma, laddove fa attrarre nell'orbita statale "spicchi" di materie, è parimenti vero che, dall'altro lato, può aversi l'inverso. Ed anzi – se ci si pensa – quest'eventualità è proprio quella che *dovrebbe* ordinariamente aver riscontro; e ciò, in quanto la interpretazione delle formule con cui sono contrassegnate le materie è dalla riforma sollecitata a far espandere, fin dove possibile, l'area degli interventi regionali e, in misura corrispondente, a contrarre quella degli interventi statali. E, invero, i *nomina* indicati dal secondo comma si prestano, per loro natura, ad interpretazioni tendenzialmente restrittive (quanto meno così *dovrebbe* essere...), in rapporto appunto coi *nomina* fissati nel terzo comma: come si è tentato di mostrare in altra sede⁷⁷, nel dubbio insomma occorre privilegiare esiti ricostruttivi di senso volti alla promozione dell'autonomia, non già alla sua contrazione; ed allo Stato, pertanto, dovrebbe andare unicamente *quel tanto* che si consideri indispensabile per la salvaguardia di interessi unificanti, che sovrastano la dimensione regionale.

Non ci si nasconde, nondimeno, che quello appena indicato è solo un enunciato teorico e che, peraltro, lo stesso quadro costituzionale novellato

⁷⁶ In argomento, v., nuovamente, F. BASSANINI, *sub* art. 3, in AA.VV., *Legge "La Loggia"*, cit., pp. 83 ss. e M. MALO, *I testi unici di disposizioni di dettaglio*, cit., pp. 83 ss..

⁷⁷ A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, cit..

mette a disposizione dello Stato delle risorse formidabili, tali da dargli modo di espandersi a macchia d’olio nei territori regionali (si pensi, specialmente, al potenziale espressivo riconoscibile alle materie “non materie”, come sono state efficacemente chiamate⁷⁸, in realtà espressive di competenze “trasversali”: prima su tutte quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

Ora, se per le materie *in senso stretto* può anche discorrersi della loro specifica riferibilità (quanto meno, appunto, in astratto) alle sole Regioni di diritto comune, per le materie “non materie” non par dubbio che la relativa disciplina debba comunque valere per *tutte* le Regioni. Si potrebbe – è vero – facilmente opporre che nessuna discriminazione è, in punto di diritto, consentita tra tipo e tipo di materia; e, tuttavia, non è chi non veda come le *materie–competenza* (o, come altri preferisce dire⁷⁹, le “*norme–valore*”) facciano storia a sé, *tutte* riguardando beni o interessi indisponibili o – come nel caso della “materia” di cui alla lett. *m*) – veri e propri diritti fondamentali, in relazione ai quali immaginare un diverso trattamento a seconda dei territori e, perciò, prefigurare uno scenario di “isolamento” delle Regioni ad autonomia differenziata sarebbe inconcepibile⁸⁰. D’altro canto, quand’anche dovesse *in astratto* sostenersi l’esclusione del vincolo per le Regioni speciali da parte delle leggi statali relative a tali materie, il vincolo stesso – si può star certi – sarebbe *in concreto* tosto recuperato e fatto valere dalla giurisprudenza, sia pur

⁷⁸ ... Da A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, cit., pp. 15 ss.

⁷⁹ E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, pp. 439 ss., spec. pp. 451 ss.

⁸⁰ Torna qui a presentarsi, sotto un peculiare angolo prospettico e per esigenze parimenti peculiari, la vessata, formidabile questione concernente i rapporti tra autonomia ed eguaglianza ovvero tra autonomia e diritti, specie nel campo dei rapporti economico-sociali sul quale maggiormente si esercita l’impegno di regolazione da parte delle Regioni (in ordine alla salvaguardia dei diritti sociali, dall’angolo visuale del riparto delle competenze tra Stato ed autonomie, tra gli altri, v. *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, (a cura di) L. CHIEFFI, Padova 1999 e *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, (a cura di) L. CHIEFFI, Padova 2001, nonché, volendo, i miei *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, 2/2001, pp. 191 ss. e *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo*, Conv. di Messina del 18 e 19 ottobre 2002, in corso di stampa, e già in www.federalismi.it. Con specifico riguardo alle aperture al riguardo fatte dal nuovo Titolo V, vari punti di vista si trovano espressi particolarmente negli studi sulla clausola di cui alla cit. lett. *m*): v., dunque, tra i tanti, E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le ist. del fed.*, 6/2001, pp. 1103 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, secondo comma, lett. m, della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 3/2002, pp. 345 ss.; G. U. RESCIGNO, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in AA.VV., *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale*, cit., pp. 107 ss.; R. TOSI, *Cittadini, Stato e regioni di fronte ai “livelli essenziali delle prestazioni...”*, in *forum di Quaderni costituzionali*; C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 3/2002, pp. 881 ss.; A. D’ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, cit.; R. BIFULCO, *“Livelli essenziali”, diritti fondamentali e statuti regionali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 135 ss.; A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 1166 ss.; C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano 2003, pp. 152 ss.; M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Le ist. del fed.*, 3-4/2003, pp. 613 ss.).

“mascherato” dal riferimento ai limiti usuali della potestà primaria (da quello delle grandi riforme all’altro dei principi generali dell’ordinamento)⁸¹.

La più recente giurisprudenza, peraltro, testimonia quanto sia facile la “conversione” di un limite in un altro ovvero sia il “transito” di interessi – ché di questo, a conti fatti, si tratta – dall’una all’altra materia, anche in modo inusitabilmente stringente per l’autonomia⁸²; e non posso qui tacere l’impressione che, per il timore dei possibili “contraccolpi” della riforma (vale a dire, per il timore che la stessa, nei suoi concreti sviluppi, possa manifestarsi in forme troppo avanzate, ai limiti del federalismo), la giurisprudenza sia stata portata a farsi avvolgere da una ventata di neocentralismo quale non era dato da tempo di vedere.

Il vero è che le etichette costituiscono una sostanza “gommosa”, troppo facile da manipolare secondo congiunturali convenienze e, come tale, scarsamente attrezzata a porre un argine efficace ad indirizzi comunque devianti dalle indicazioni costituzionali, viste nella loro *ratio* di fondo, assiologicamente significativa, più ancora che per la lettera che la esprime e svolge. Ciò che, per la sua parte, consiglia di dotare i nuovi statuti, in sede di “adeguamento”, di previsioni volte a salvaguardare l’autonomia soprattutto sul piano dei procedimenti, stante il carattere strutturalmente arrendevole delle etichette che contrassegnano materie o definiscono competenze, dal momento che gli sforzi fin qui prodotti per un recupero dell’autonomia stessa davanti al giudice delle leggi, attaccando gli atti ormai prodotti senza la sostanziale partecipazione delle Regioni (e delle autonomie in genere), si sono non poche volte rivelati illusori⁸³.

⁸¹ Si può anche non condividere, come da molti non si condivide (un quadro delle opinioni è ora in L. CASSETTI, *La potestà legislativa regionale tra autonomie speciali in trasformazione, competenze esclusive e nuove forme di specialità*, in AA.VV., *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, cit., pp. 63 ss., spec. pp. 78 ss.; adde: G. PITRUZZELLA, *Regioni speciali e province autonome*, cit., pp. 216 ss.; A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 1185 ss.; G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 51 s.) l’idea, da me altrove argomentata (ne La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, cit., p. 55 ss.), secondo cui i vecchi limiti alla potestà primaria non sarebbero stati spazzati via dalla riforma e, sia pure in mutata veste, tornino piuttosto a farsi rivedere (magari, appunto, “mascherati” dalle formule espressive delle competenze “trasversali” in parola). Solleciterei, però, un confronto sul punto condotto non già sul piano formale- astratto, del mero raffronto degli enunciati, bensì su quello dell’esperienza, per il modo con cui la Corte fa valere (sta facendo valere!) il rispetto delle leggi statali da parte delle fonti di autonomia in genere, quale che sia il tipo di potestà di cui sono espressione. Un’osservazione dell’esperienza che a me pare, purtroppo, portare ben oltre la soglia degli antichi limiti, sia pure pregnantemente intesi. Solo dopo che siffatto raffronto sarà compiutamente fatto, si potranno dunque, causa cognita, tirare le somme. Temo, però, che l’esito possa esser sconcertante (ma v. quanto se ne dice subito di seguito nel testo).

⁸² Ho succintamente descritto, con esempi, quest’esperienza nel mio *Sei questioni di diritto regionale, tra strategie argomentative e modelli costituzionali*, in *Federalismi.it*, 10/2003, spec. al § 5.

⁸³ Non occorre qui rimarcare, dopo che se n’è tante volte ed a vari fini discusso, il significato di una disciplina compiuta di ordine organizzativo, idonea ad assicurare la presenza stabile delle Regioni nelle sedi di apparato, specie di quelle in cui si assumono le decisioni d’indirizzo politico (a partire, appunto, dalle Camere), quale “modo” ottimale di salvaguardia dell’autonomia. Purtroppo, com’è assai noto, le soluzioni al riguardo apprestate dalla legge di riforma (con specifico riguardo alla Commissione “integrata”) sono immature e complessivamente inappaganti, mentre la progettazione in corso esibisce non poche, vistose oscillazioni, nel passaggio dall’uno all’altro dei progetti messi in cantiere dal Governo e dalla maggioranza che lo sostiene, che rendono oltre modo confuso il quadro ed incerte le prospettive di ulteriore sviluppo

Eppure, tutto ciò posto e per inverosimile che possa, per più ragioni, sembrare un esito ricostruttivo che veda la disciplina di alcune delle materie elencate nel secondo comma dell’art. 117 non applicata alle Regioni speciali, quest’eventualità non è teoricamente affatto da scartare, con specifico riguardo ai casi in cui porzioni delle materie stesse (o, in punto di diritto, anche intere materie) coincidano con previsioni statutarie che invece le assegnino, sia pure in parte, alla competenza delle Regioni (si pensi, ad esempio, alla possibile sopravvivenza della potestà attuativo-integrativa, laddove la corrispondente potestà “minore” delle Regioni di diritto comune è – come si sa – ormai scomparsa dopo la riforma).

Concludendo sul punto. La “ricognizione” operata dai decreti delegati, sulla base della delega conferita dall’art. 1 della legge in esame, per la parte in cui si riferisce a norme astrattamente ricadenti nell’area delle materie di cui al secondo comma dell’art. 117, può valere anche per le Regioni ad autonomia differenziata unicamente per i casi in cui vi sia, ad un tempo, coincidenza di materie (o loro porzioni) e di limiti, *sostanzialmente intesi*, pur laddove cioè l’etichetta che designa una competenza dello Stato, quale quella della lett. *m*) o altre ancora, non abbia formale riscontro negli statuti ma ugualmente esprima un vincolo appunto valevole per l’intero territorio della Repubblica. Nei casi restanti, invece, nondimeno bisognosi di esser oculatamente vagliati ed apprezzati con esame sul campo, si dovrà stabilire se la “ricognizione” stessa avvantaggia ovvero svantaggia la condizione di autonomia riconosciuta alle cinque Regioni, rimanendo pertanto, in quest’ultima evenienza, per esse indifferente e seguitando invece ad applicarsi gli antichi limiti, secondo le indicazioni statutarie e l’esperienza (specie giurisprudenziale) sulla loro base formatasi.

2.5. I limiti in via generale valevoli per le leggi regionali (con specifico riguardo all’osservanza dei trattati) e la questione della loro estensione alle autonomie differenziate.

Non poco complessa si presenta, poi, la questione relativa ai limiti, in particolare a quello, nuovo⁸⁴, dell’osservanza dei trattati da parte delle leggi regionali.

della “Repubblica delle autonomie” (una valutazione di sintesi in ordine a queste ultime può ora vedersi in T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Il neoregionalismo tra attuazione e riforma del nuovo Titolo V (a margine della legge La Loggia e di alcune proposte di revisione costituzionale)*, cit., nonché nei contributi di AA.VV. alla tavola rotonda virtuale su *Riforma senza bussola: dove vanno le Regioni italiane*, in *Le ist. del fed.*, 3-4/2003).

⁸⁴ Si sa che, da tempo, un’agguerrita dottrina, sulla scia dell’insegnamento di R. Quadri (e, sul piano teorico-generale, di H. Kelsen e di tanti altri ancora), ha patrocinato la tesi del primato del diritto internazionale pattizio sul diritto interno (e, segnatamente, sulle sue espressioni di grado primario); tesi che, nondimeno, come pure è assai noto, non ha avuto fortuna, malgrado qualche timida apertura ad essa fatta in giurisprudenza (specie con Corte cost. n. 10 del 1993). Il primato in parola è, perciò, il frutto dell’innovazione dovuta alla riscrittura del primo comma dell’art. 117; che, poi, quest’ultima, proprio per l’effetto da essa prodotto di asservire le leggi in genere ai trattati, possa mostrarsi di dubbia compatibilità

In primo luogo, si tratta di stabilire se sul punto la legge La Loggia ripeta, in buona sostanza, il dettato costituzionale ovvero se, sia pure in parte, se ne allontani, e, in quest'ultima evenienza, se al fine di restringere la portata del vincolo ovvero per estenderla.

Nel primo caso, il problema si sposta ed automaticamente converte nell'altro relativo alla condizione di uguale ovvero maggior favore goduta dalle fonti di autonomia in base al nuovo quadro costituzionale al confronto di quello statutario. Non esito a dichiararmi nel senso che la condizione stessa sia rimasta praticamente immutata: la formula degli obblighi internazionali, così come iscritta nel primo comma dell'art. 117, è presa di peso dagli statuti e, per quest'aspetto, dunque un problema di applicazione dell'art. 10 praticamente non sussiste. Piuttosto, la questione si pone proprio in relazione al modo con cui la formula stessa è "reinterpretata" dalla legge La Loggia, dal momento che la specificazione da essa fatta degli obblighi in parola parrebbe ridurne la portata, se non altro per il fatto che gli obblighi stessi non si esauriscono nei soli trattati o negli "accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione", oltre che – naturalmente – nell'osservanza delle norme generalmente riconosciute della Comunità internazionale⁸⁵.

D'altro canto, è buona regola – come si sa – quella per cui, ogni qual volta si abbia un'elencazione nominativa di vincoli, essa finisca col giocare per la loro delimitazione rispetto al caso, inverso, della loro generica menzione in una formula onnicomprensiva, quale quella appunto iscritta negli statuti speciali. Sembra, insomma, che l'espressione ora contenuta nella legge La Loggia, pur nella sua ampiezza, giochi comunque nel senso di circoscrivere l'area del vincolo rispetto alla sua indicazione secondo gli statuti. Nel qual caso, si dovrebbe ragionare della sostituzione, in nome della clausola di maggior favore, dell'espressione stessa a quella statutaria. Ovvero – il che è lo stesso – si dovrebbe dire che l'interpretazione ("quasi autentica" e, comunque, valevole fino a prova contraria...) offerta dalla legge La Loggia del disposto del primo comma dell'art. 117 si estenda pianamente e naturalmente anche agli statuti⁸⁶.

con la Costituzione (specie nella parte in cui quest'ultima parrebbe riconoscere forza "superlegislativa" alle sole norme internazionali generalmente riconosciute e unicamente ad alcuni accordi internazionali, quali quelli con la Chiesa) è un altro discorso, la cui verifica ovviamente non può qui esser fatta (una riflessione critica sul punto è nel mio *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Dir. soc.*, 1/2003, pp. 46 s.; per un riesame dell'intera questione, v., ora, G. F. FERRARI - G. PARODI, *Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit., pp. 429 ss. e C. PINELLI, *sub art. 1, comma 1*, in AA.VV., *Legge "La Loggia"*, cit., pp. 19 ss.).

⁸⁵ In ogni caso, di rilievo è la circostanza per cui non è stata accolta la proposta, pure da più d'uno patrocinata (e, tra questi, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 117), secondo cui il vincolo avrebbe dovuto esser ristretto ai soli accordi internazionali recepiti con legge. Con riferimento alle formule ora esibite dalla legge La Loggia, v. la cauta e problematica ricostruzione fattane da F. MARCELLI - V. GIAMMUSSO (curr.), *Commento agli articoli*, cit., pp. 32 ss. Cfr., però, al loro, il punto di vista già manifestato da L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione, in forum di Quaderni costituzionali*.

⁸⁶ Si noti come, *malgrado l'identità delle formule* (di "obblighi internazionali" comunque si discorre – come s'è rammentato – tanto in Costituzione quanto negli statuti), si attivi ugualmente la clausola di maggior favore, per il modo con cui l'enunciato costituzionale è reinterpretato dalla legge adottata per la sua prima e diretta

ora in quanto questi ultimi si esprimono nell'identica maniera del dettato della Carta ed ora, comunque, in forza della spinta in tal senso proveniente dall'art. 10. Solo che l'intero ragionamento adesso fatto poggia su una base assai gracile, potendosi – come si diceva – seriamente dubitare della piena conformità dell'espressione legislativa in parola rispetto alla stessa Carta novellata (e, di riflesso, agli statuti...); un dubbio che, nondimeno, non può ostare per l'intanto all'applicazione generalizzata della nuova formulazione (come sempre, in forza della presunzione della sua validità), quanto meno fino a quando essa non dovesse andare incontro alla scure della Consulta.

Vi è, nondimeno, un argomento a mia opinione decisivo da tener presente; ed è che sarebbe francamente stupefacente, irragionevole, che nel momento in cui le leggi delle Regioni di diritto comune e quelle dello Stato si trovino soggette ai *medesimi* limiti⁸⁷, così come “ridefiniti” dalla legge La Loggia, ciò

attuazione. Prende così corpo uno di quei casi, non poco frequenti – come si sa – nella pratica, in cui l'espressione costituzionale si alimenta semanticamente dall'espressione subcostituzionale, in forza di una sorta di *primato culturale* a quest'ultima riconosciuto in rapporto alla prima. Trova, dunque, un'eco visibile la *durchgehende Korrelation* che, per una illuminata dottrina (A. ROSS, *Theorie der Rechtsquellen*, Leipzig-Wien 1929), si intrattiene (circolarmente, appunto) tra Costituzione e legge, ciascuna fonte appoggiandosi all'altra al fine della propria ricognizione di senso, talvolta appunto in un modo tale da giocare, a conti fatti, a favore della fonte inferiore.

⁸⁷ La differenziazione, in realtà, si dà – *ma non, appunto, sul piano dell'adempimento degli obblighi internazionali* –, dal momento che le fonti di autonomia quanto meno soggiacciono alle norme “trasversali”, idonee a penetrare, con forza astrattamente non quantificabile, nei campi alle prime assegnati. Semmai, può discutersi (ma, in altro luogo) circa la idoneità delle norme stesse a porsi, quanto meno in parte, a limite delle *stesse* leggi statali, pur se in misura comunque diversa da quella riguardante le leggi regionali. Un vincolo, questo espresso verso la normazione statale, di cui si può predicare la esistenza con specifico riguardo ai casi in cui le norme “trasversali” in parola (e penso ora, nuovamente, in modo particolare a quelle che fissano i “livelli essenziali” delle prestazioni concernenti i diritti) possano vantare a loro protezione una “copertura” di valore da parte dei principi fondamentali della Carta, costituendone la prima, diretta e necessaria attuazione. Una “copertura”, ovviamente, che – come sempre, in congiunture siffatte – richiede di esser verificata di volta in volta ma che può appunto aversi, circoscrivendo variamente le possibilità operative del legislatore futuro. La qual cosa, in buona sostanza, significa che quest'ultimo può certamente innovare al diritto anteriore (magari, allo scopo di accrescere ulteriormente il patrimonio dei diritti), senza nondimeno pregiudicare il “nucleo essenziale” delle garanzie in capo ai diritti stessi discendenti dalla Carta, attraverso la reinterpretazione/specificazione dei relativi enunciati datane dalle leggi comuni. Di modo che, laddove una contrazione siffatta dovesse invece riscontrarsi, mostrandosi come complessivamente *irragionevole*, potrebbe assistersi alla prevalenza del diritto anteriore su quello posteriore, attraverso la garanzia apprestatavi in ultima istanza dalla Corte. In siffatte evenienze, il vincolo potrebbe, volendo, farsi risalire pur sempre alla Costituzione – ciò che, nondimeno, vale per *qualsunque* forma di vincolo (anche di quelli espressi dalle leggi statali a carico delle leggi regionali – ma è “attivato” e concretato, se vogliamo dire così, dalle leggi comuni prodotte al servizio dei valori costituzionali. Si vede bene, nondimeno, come, anche dalla prospettiva assiologica-sostanziale qui consigliata per la osservazione delle dinamiche della normazione, altro è la *presunzione di validità* che, una volta di più, assiste le leggi appartenenti ad uno stesso “microsistema” (qui, quello statale), nelle loro vicende nel tempo, e che pertanto in via di principio gioca a favore del mutamento della disciplina anteriore ad opera di quella sopravveniente (salva, appunto, la prova del contrario), ed altra cosa il vincolo sistematicamente espresso dalle norme statali, di cui ora si discorre, a carico delle norme regionali, fatta ovviamente salva l'eventualità della loro impugnazione e caducazione.

In disparte ciò che può aversi sul piano sostanziale e passando ora al piano processuale, si dispone di alcuni segni, seppur confusi (ma ugualmente inquietanti), dai quali parrebbe alimentato il timore del perdurante squilibrio nel trattamento riservato alle une ed alle altre leggi, sotto lo specifico aspetto delle procedure di ricorso. Ed inverò l'auspicata “parità delle armi” – per riprender una felice espressione di C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la “parità delle armi” tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, (a cura di) A. ANZON - P. CARETTI - S. GRASSI, Torino 2000, pp. 227 ss., ormai in uso – tra Stato e Regioni, che ha fatto dire a molti esser ormai pienamente raggiunta dopo la riforma, sembra invece osteggiata da un indirizzo giurisprudenziale in linea (seppure, forse, non del tutto...) col precedente, radicato indirizzo, volto a dar modo allo Stato di attaccare le leggi regionali per ogni specie di vizio, diversamente dalla facoltà riconosciuta alle Regioni e, ad oggi, circoscritta ai soli casi d'incompetenza. È vero che in Corte cost. n. 274 del 2003 v'è

non debba invece valere per le leggi delle Regioni ad autonomia differenziata, addirittura portando ad un trattamento peggiore rispetto a quello fatto alle leggi delle Regioni di diritto comune.

Il vero è che, nei rapporti di diritto esterno in genere (e comprendo, in quest’espressione, anche i rapporti con l’Unione europea, per quanto non sia – come si sa – appropriato discorrerne nei termini suddetti), non può aversi alcuna discriminazione tra le leggi di Stato e Regione, come pure tra le leggi delle Regioni considerate *inter se*, quand’anche motivata in nome della “specialità”. Quest’ultima, invero, giustifica l’adozione di misure particolari, adeguate alla peculiari esigenze emergenti nei territori regionali, tuttavia apprezzabili su piani diversi da quello dei limiti di cui si è appena discusso, secondo quanto peraltro riconosce la stessa legge La Loggia e si avrà modo di dire meglio più avanti.

3. Potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali al cospetto della disciplina statale delle “funzioni fondamentali” riconosciute come proprie degli enti stessi: un confronto il cui esito preliminarmente rimanda alla questione teorica circa la natura degli enti ai quali va fatto riferimento al fine dell’applicazione della clausola di maggior favore (se la sola Regione o anche gli enti minori). In particolare, l’esempio relativo alla materia dei controlli.

Venendo ora al piano dell’amministrazione, va preliminarmente osservato che la condizione dell’autonomia regionale non può esser su di esso fatta oggetto di adeguata considerazione se non nel quadro del complessivo riordino dei poteri locali e, dunque, congiuntamente all’esame della condizione riservata agli enti territoriali minori.

A questi ultimi la legge La Loggia fa più volte richiamo, specificamente quanto alla determinazione delle “funzioni fondamentali” ad essi spettanti⁸⁸, la cui individuazione è – come si sa – riservata alla legge dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. *p*). La delega al riguardo concessa al Governo fa espressamente

un passaggio in cui parrebbe timidamente affacciarsi l’intento di “promuovere” in qualche modo la condizione della Regione; ma, nella stessa decisione, senza mezzi termini, si afferma esser impossibile una piena equiparazione tra gli enti (sulla decisione da ultimo richiamata v., tra i molti altri commenti, F. DRAGO, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (brevi osservazioni sulla sent. n. 274/2003)*, in *Federalismi.it*, 8/2003; A. RAUTI, *La riforma del Titolo V ed i suoi effetti sui giudizi costituzionali*, cit., sez. III, nonché il mio *La questione dei vizi delle leggi regionali e l’oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice (nota a Corte cost. n. 274 del 2003)* e D. BESSI, *L’interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato: verso una conferma della giurisprudenza antiregionalistica della Corte Costituzionale?*, entrambi in *forum di Quaderni costituzionali*).

⁸⁸ ... Dove – s’è detto (F. PIZZETTI, *Le deleghe relative agli enti locali (Commento all’articolo 2)*, in AA.VV., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., p. 43) – è “il punto di maggior rilievo di questa legge per quanto riguarda ruolo, e posizione degli enti territoriali”.

salve le competenze delle Regioni speciali (art. 2, comma 4, lett. *q*): uno di quei riferimenti espliciti all'autonomia differenziata, di cui si diceva, qui fatto in termini palesemente ridondanti rispetto alla formula generale contenuta nell'art. 11)⁸⁹. La circostanza per cui tali competenze sono salvaguardate non equivale, tuttavia, al riconoscimento della totale indifferenza per le Regioni speciali della normativa apprestata dal Governo. E ciò, per più ragioni.

In primo luogo, non va dimenticato che, pur laddove – come qui – le cinque Regioni dispongano di potestà primaria, idonea ad abbracciare l'intero ordinamento degli enti locali, ugualmente *potrebbero* trovare applicazione le norme dello Stato fintantoché non si abbia l'esercizio dei poteri di normazione da parte delle Regioni, specie se si considera che il principio di continuità, così come enunciato nello stesso comma 2 dell'art. 1 della legge La Loggia, non sembra esser circoscritto alle *sole* discipline di potestà concorrente ma, appunto, dotato di generale valenza⁹⁰. Si tratta, ad ogni modo, della questione di ordine generale, cui si è poc'anzi accennato e che – com'è chiaro – torna a presentarsi per ogni campo di esperienza. Certo, lo sbarramento temporale coincidente con la data di entrata in vigore della legge La Loggia parrebbe chiudere le porte alla pur precaria applicazione, nei territori delle Regioni speciali, dei decreti delegati con cui si determinano le “funzioni fondamentali”; la qual cosa potrebbe tuttavia portare ad inconvenienti non da poco, qualora dovesse assiomaticamente considerarsi esclusa l'eventualità che nelle Regioni speciali possano esser utilizzate le nuove norme, allo stesso tempo però in cui neppure le vecchie, dallo Stato precedentemente prodotte, lo siano più, siccome appunto ormai abrogate.

La questione poi si complica terribilmente se alla formula di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge di riforma dovesse (come, a mia opinione, deve) assegnarsi un significato tale da riferirla non alla sola autonomia delle Regioni bensì all'autonomia *tout court*, anche a quella dunque degli *altri* enti territoriali operanti in seno alle Regioni stesse. Ed allora si tratterebbe di vedere quale tra le discipline poste a raffronto, quella regionale preesistente ovvero l'altra statale, risultante dai nuovi decreti delegati, avvantaggi maggiormente

⁸⁹ Rammento come, proprio in nome della clausola di maggior favore, la giurisprudenza (sent. n. 48 del 2003) abbia escluso l'estensione del nuovo riparto delle competenze in materia di ordinamento degli enti locali alle Regioni ad autonomia differenziata. Si tratta, tuttavia, di una soluzione a parer mio, per un verso, parziale, siccome frutto di un confronto stranamente circoscritto al solo piano “orizzontale”, delle materie, e non pure a quello “verticale”, dei limiti (notazioni critiche sul punto sono nel mio *Potestà legislativa primaria e potestà “residuale” a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in *Giur. it.*, 8-9/2003, pp. 1530 ss.). Per un altro verso, poi, come si viene ora dicendo, il ragionamento della Corte sembra peccare di eccessivo astrattismo, dal momento che il vantaggio per l'autonomia, al quale si riferisce l'art. 10 della legge di riforma, si misura ed apprezza non già avuto esclusivo riguardo agli strumenti di cui l'autonomia stessa è dotata ovvero agli altri coi quali se ne circoscrivono le manifestazioni ad opera dei poteri sovrani, bensì per il modo con cui l'equilibrio di valore sinteticamente espresso dall'art. 5 della Carta può esser effettivamente preservato e complessivamente appagato (ma v. gli ulteriori svolgimenti che subito seguono nel testo).

⁹⁰ Si faccia anzi caso alla diversa dizione adoperata nel comma ora citato, dove si discorre di “materie appartenenti alla legislazione regionale”, rispetto a quella del comma immediatamente seguente (“materie appartenenti alla legislazione concorrente”), ad ulteriore riprova (sempre che ve ne fosse il bisogno...) della portata generale del principio di continuità, secondo quanto si è venuti dicendo.

l'autonomia, rivista specificamente dall'angolo visuale e per le specifiche esigenze della valorizzazione della condizione degli enti minori. Solo che neppure può scartarsi il caso che, al tempo stesso in cui si innalza l'autonomia di un ente (ad esempio, la Regione), possa abbassarsi quella di altri (ad esempio, gli enti infraregionali)⁹¹, sicché poi si tratta, ad ogni buon conto, di far luogo ad una sorta di "dosaggio" (o di "bilanciamento") al fine di stabilire se l'autonomia, *complessivamente intesa*, cresca o no.

Un esempio per tutti, relativo alla materia dei controlli, con riserva peraltro di ulteriore esame che si farà più avanti.

Se si ritiene, dunque, possibile che le Regioni speciali, nel quadro della disciplina primaria da esse data dell'ordinamento degli enti locali, introducano controlli "esterni" (da parte della stessa Regione), magari sulla falsariga di quelli ormai rimossi dal Titolo V⁹², ebbene per questo verso parrebbe "promossa" l'autonomia della Regione: sul piano della legislazione, in primo luogo, e, quindi, appunto, su quello dei controlli (dei rapporti tra la Regione stessa e gli enti minori). E, tuttavia, non è chi non veda come siffatta "promozione" si realizzi con un costo non da poco per l'autonomia degli enti controllati: un costo di cui – è bene non dimenticare – la stessa legge La Loggia mostra di essere avvertita, nel momento in cui prefigura⁹³ l'introduzione (non già di controlli "esterni"⁹⁴ bensì) dei soli controlli "interni", corredati ad ogni buon conto di garanzie sia procedurali che sostantive. Ed allora è da chiedersi a quale autonomia, in un contesto complessivo siffatto, debba farsi capo. Domanda – com'è chiaro – non poco impegnativa, per l'aspetto teorico, e gravida di significati ed implicazioni su quello pratico, se si conviene che, rispondendosi in modo tale da privilegiare, in sede di "bilanciamento", la condizione degli enti minori, se ne ha la doverosa applicazione, in obbedienza della clausola di maggior favore, della disciplina adottata in attuazione della legge La Loggia anche alle Regioni ad autonomia differenziata (beninteso, pur sempre fino all'atteso "adeguamento" degli statuti): quanto meno, vorrei dire, del "nucleo essenziale" della disciplina stessa, laddove si racchiude ed esprime una "filosofia" dei rapporti tra Regioni ed enti minori preoccupata delle esigenze di offrire una specifica, adeguata salvaguardia all'autonomia di questi ultimi. Soluzione, questa, verso la quale mi

⁹¹ Uno spunto in tal senso è, ora, in P. BILANCIA, *sub art. 11*, cit., p. 207.

⁹² Molto discussa, come si sa, è la questione circa il senso complessivo di siffatta rimozione: se volta alla mera "decostituzionalizzazione" della disciplina della materia ovvero al divieto di riproduzione dei vecchi controlli (tra i molti altri, e variamente, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, pp. 445 ss.; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pp. 317 ss.; G. SCIULLO, *Il nuovo modello dei controlli*, in *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, (a cura di) C. BOTTARI, Rimini 2003, pp. 207 ss.; L. BUFFONI, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi delle Regioni e degli enti locali*, in AA.VV., *Alla ricerca dell'Italia federale*, cit., pp. 289 ss.; P. BIANCHI, *Il sistema dei controlli amministrativi*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit., pp. 284 ss.).

⁹³ V. art. 2, comma 4, lett. e).

⁹⁴ ... Fatti, nondimeno, salvi quelli effettuati dalla Corte dei conti, di cui si dirà tra non molto.

parrebbe deponga il valore fondamentale della "promozione" dell'autonomia, quanto più è possibile, "al basso", enunciato dall'art. 5 ed esplicitato, particolarmente sul piano dell'amministrazione, dall'art. 118, nel suo fare "sistema" con l'art. 9, comma 2, l. cost. n. 3 del 2001, col quale – come si sa – si è disposta l'abrogazione dell'art. 130 Cost.

Come si vede, ove si muova da una lettura – come dire? – *a tutto campo* della clausola di maggior favore, potrebbe assistersi all'applicazione nei territori governati dalla "specialità" di norme comunque volte alla valorizzazione dell'autonomia *senza aggettivi*, quale che ne sia la fonte da cui esse sono prodotte (sia pure, appunto, esterna alla Regione stessa).

È un'ipotesi interpretativa, questa, che, in via di principio mi pare argomentabile, pur non nascondendomi le non poche complicazioni alle quali può dar luogo in sede applicativa, specificamente appunto sul piano delle esperienze di amministrazione, sollecitando essa la composizione di una sorta di *puzzle* costituito da frammenti attinti da questa o quella parte e problematicamente riducibili ad unità. Le incertezze che ne deriverebbero per gli operatori e la prevedibile *escalation* del contenzioso (tanto davanti ai giudici comuni, quanto davanti alla stessa Corte costituzionale) sono, dunque, da mettere in conto, nel momento in cui si adotta un orientamento siffatto, che – come s'è appena veduto dall'esempio fatto (e da altri che potrebbero agevolmente farsi) – obbliga a continui, defatiganti "bilanciamenti" tra norme e/o interessi, tutte le volte che la condizione della Regione s'incroci con quella degli enti minori e si tratti, appunto, di scegliere se privilegiare l'una o l'altra.

Seppure, tuttavia, anche in considerazione dei disagi comportati dalla soluzione da ultimo indicata, dovesse sembrare maggiormente attendibile e con minori sforzi applicativi praticabile l'altra ipotesi interpretativa, che riferisce la condizione di maggior favore dell'autonomia alla *sola* Regione, ugualmente non potrebbe escludersi il caso che si faccia applicazione di norme aventi la loro fonte ora nella disciplina regionale ed ora in quella dello Stato, quanto meno laddove la prima copra solo in parte la materia dell'ordinamento degli enti locali e, per le parti appunto lasciate scoperte, si debba di necessità far capo alle norme statali (nel presupposto – si torna a dire – che queste ultime, pur venendo alla luce dopo l'entrata in vigore della legge La Loggia e malgrado il carattere primario della potestà regionale in materia, si considerino ugualmente applicabili, colmando i vuoti della normazione regionale).

Vi è, poi, una seconda (e decisiva) ragione che porta a considerare comunque non indifferente la disciplina statale anche per le Regioni differenziate; ed è che, quand'anche queste ultime si determinino ad attivare la loro potestà primaria, ugualmente sono – come si sa – tenute all'osservanza di limiti riconducibili alle leggi dello Stato, specificamente in quanto espressive di principi generali dell'ordinamento ovvero di norme fondamentali delle riforme; limiti ai quali,

com'è noto, molte volte s'è fatto in giurisprudenza riferimento proprio con riguardo alla materia dell'ordinamento degli enti locali.

Ora, l'idea che norme statali dichiaratamente prodotte allo scopo di (ri)definire le "funzioni fondamentali" degli enti minori non siano riferibili ai limiti suddetti pare invero difficilmente sostenibile. Certo, non *ogni* norma tra quelle riguardanti le funzioni in parola potrà, in tesi, dirsi espressiva di "principi generali dell'ordinamento" ovvero relativa alle "riforme economico-sociali"; ciò che pone l'ardua questione di far luogo all'opportuna scrematura interna al complesso normativo in parola. Che, però, almeno una parte (non saprei dire quanta, ma immagino tanta) delle norme che indicano le "funzioni fondamentali" possa appunto *pleno iure* riferirsi ai limiti suddetti non sembra da mettere in dubbio. Per quest'aspetto – si faccia caso – non acquista rilievo alcuno il problema, poc'anzi discusso, della determinazione della portata temporale del principio di continuità, così come accolto dall'art. 1 della legge, dal momento che si versa in tesi nell'area di esclusiva competenza dello Stato (anche in relazione alle Regioni speciali).

Una volta di più, insomma, la facile "conversione" di una *competenza* statale (quella a definire le "funzioni fondamentali"), specificamente stabilita in rapporto con la competenza delle Regioni di diritto comune, in un *limite* (per le Regioni a statuto speciale) fa sì che sostanzialmente il vincolo possa non differire in un caso e nell'altro, senza dunque bisogno a tal fine di scomodare l'art. 10 della legge di riforma, dal momento che seguirebbe in tesi a farsi applicazione del regime statutario facendosi nondimeno riferimento, in sede di esercizio dei poteri regionali di normazione, al quadro aggiornato della disciplina statale, per la parte in cui è abilitata ad esprimere un vincolo per l'autonomia.

4. (Segue). I rapporti tra Stato, Regioni ed enti minori, all'insegna della sussidiarietà, e l'estensione della relativa disciplina, per la parte in cui tocca principi di struttura dell'ordinamento, anche alle Regioni speciali.

Vi è, infine, una terza ragione, che per la sua parte concorre a rendere ancora più salda l'ipotesi ricostruttiva ora prospettata e favorevole alla pur parziale, possibile applicazione delle future norme sulle "funzioni fondamentali". Ed è che, seppure gli antichi limiti alla potestà primaria richiedano di esser oggi rivisti e *quodammodo* "filtrati" alla luce della riforma del Titolo V, si danno ugualmente alcuni indisponibili vincoli di sistema, che non possono non valere per l'intero ordinamento (e che, anzi, superano ormai le stesse barriere

nazionali, siccome espressivi di un modo complessivo di essere delle relazioni interordinamentali generalmente riconosciute)⁹⁵.

Si pensi, per tutti, al principio di sussidiarietà. Che esso possa espandersi fino a coprire pressoché ogni “luogo” dell’ordinamento è fuor di dubbio, tanto nella sua accezione “verticale”, quanto in quella “orizzontale”⁹⁶. Ancora prima (e quale preconditione della sussidiarietà “orizzontale”) sarebbe insensato l’indirizzo adottato da una Regione che, in nome di un’abnorme rivendica della propria “specialità”, non favorisse la devoluzione al basso (e, segnatamente, ai Comuni), la massima possibile alle condizioni storicamente date, di funzioni amministrative astrattamente spettanti alla Regione stessa⁹⁷.

Nuovamente, se alla clausola di maggior favore si desse un significato tale da riferirla alla sola Regione, si finirebbe col pervenire – a mia opinione, irragionevolmente – all’esito di avallare la vocazione all’accentramento che, non nelle sole Regioni ad autonomia differenziata, ha fin qui caratterizzato – come si sa – lo “stile” dell’amministrazione⁹⁸. Per questa lettura, le Regioni speciali, anzi, dovrebbero, per un verso, ricevere funzioni dallo Stato senza, per un altro, essere obbligate all’ulteriore “devoluzione” interna: con il che, tuttavia, lo squilibrio in seno al valore di autonomia, *unitariamente considerato*, sarebbe evidente. E ciò, per la elementare ragione che il valore della promozione dell’autonomia è una delle basi portanti su cui si fonda la Repubblica: quella “Repubblica” che – è superfluo rimarcare – non può acquistare un senso diverso da quello, rigenerato, datogli dall’art. 114 a Cagliari o a Napoli (o in qualunque altro luogo). Che l’ordinamento, dunque, si (ri)costruisca *dal basso* è fuori discussione; e, perciò, per tutta questa parte in cui la legge La Loggia esplicita e svolge l’indicazione costituzionale, essa è da considerare valevole per ogni territorio; e allo stesso modo valevole è altresì, a seguire, anche la normativa statale la cui adozione è prefigurata dalla legge stessa. Lo è – si ripete – *unicamente* per tutto ciò che ha riguardo ai principi di struttura dell’ordinamento, quale appunto l’allocazione massima possibile delle funzioni

⁹⁵ Un’analisi dei limiti alla potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali, rivisti alla luce della riforma, è in A. FERRARA, *I poteri ordinamentali sugli enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, in AA.VV., *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, cit., pp. 243 ss., spec. pp. 268 ss..

⁹⁶ Sarebbe, dunque, inosservante della Costituzione una disciplina regionale, ancorché adottata in esercizio di potestà primaria, che non chiami gli enti territoriali minori, con la stessa Regione, a “favorire” l’intraprendenza dei privati nella cura di interessi generali o che, come che sia, frapponga irragionevoli ostacoli alla realizzazione di questo progetto, ad esempio introducendo pastoie burocratiche tali da scoraggiare la “devoluzione” delle funzioni ovvero sovraccaricandone l’esercizio di limiti e controlli insopportabili. Tutt’al’verso, uno dei connotati maggiormente qualificanti degli statuti “adeguati” potrebbe esser dato proprio da una disciplina ancora più espressiva di quella (fin troppo laconica e, quasi, reticente) contenuta nel Titolo V in merito alla sussidiarietà “orizzontale” e che, perciò, indichi forme e limiti della partecipazione dei privati alla cura di interessi generali, dotandosi allo scopo di un congruo apparato di disposizioni di ordine tanto sostantivo che procedimentale.

⁹⁷ “Blindato”, per questo verso, mi appare essere il “modello” risultante dal nuovo Titolo V, dunque, il mio *Forma e sostanza dell’“adeguamento” degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, p. 394.

⁹⁸ Si rammenti la triste vicenda delle deleghe, solo promesse e poi largamente mancate (per tutti, v. *Deleghe amministrative e riassetto dei poteri locali nel quadro della legge 142/1990*, (a cura di) L. AMMANNATI e S. GAMBINO, Rimini 1992).

a livelli infraregionali (e, in ispecie, ai Comuni) o la sussidiarietà, visti nondimeno nella loro connotazione di fondo, restando – beninteso – pur sempre possibile una diversificazione delle discipline che danno corpo e svolgimento ai principi stessi.

Se ne ha che le norme di attuazione, alle quali espressamente si riferisce l'ultimo articolo della legge, non potranno non dare uno spazio adeguato alla sussidiarietà (sul versante dei rapporti tra Stato e Regione, ma anche ponendo le basi per il suo ulteriore sviluppo lungo l'asse che collega la Regione alle autonomie minori), così come dovranno tener conto delle rimanenti formule aventi portata generale, nel senso appena chiarito, contenute nella legge La Loggia e, infine, delle altre ancora che verranno adottate allo scopo di darvi la prima, diretta e necessaria attuazione. D'altro canto, i riferimenti posti in coda alla legge, relativi a norme di attuazione e Commissioni paritetiche, non possono essere letti avulsi dal "sistema" al quale appartengono e col quale sono anzi tenuti, anche nei loro ulteriori sviluppi, a mantenersi costantemente fedeli.

Si tratta, dunque, di mettere in evidenza gli enunciati della legge portatori di principi ovverosia immediatamente strumentali alla realizzazione dei principi stessi, spianando la via per la loro implementazione in tutto il territorio della Repubblica.

L'autonomia, d'altronde, nella sua più genuina ed intensamente espressiva accezione non si riduce alla mera dotazione di un apparato di strumenti idonei alla cura di certi interessi. Gli strumenti stessi hanno, infatti, senso se ed in quanto si mostrino idonei (ed effettivamente lo siano) a rendere un servizio alla comunità stanziata sul territorio. La distribuzione razionale delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali, adeguata alla natura degli interessi a ciascuno di essi facenti capo, al pari della sussidiarietà, nelle sue oculate (ed esse pure proporzionali o ragionevoli) manifestazioni, è condizione perché questo servizio possa essere complessivamente e nel migliore dei modi reso.

Dalla prospettiva ora adottata, che – come si vede – è di ordine assiologico–sostanziale, siccome volta a porre in contatto strumenti ed interessi, verificando la resa effettiva dei primi col metro delle pretese vantate dai secondi ed alla luce dei fini–valori costituzionali, può dirsi che è lo stesso art. 10 della legge di riforma (ma, ancora prima, l'art. 5 della Carta) a voler estesi ed applicati all'*intera* Repubblica quei principi di struttura senza i quali i bisogni della comunità non possono essere, neppure in parte, appagati.

D'altro canto, la stessa giurisprudenza, nella sentenza n. 303 del 2003, già richiamata, fa poggiare il ragionamento svolto a riguardo della sussidiarietà sul presupposto della capacità di quest'ultima di pervadere l'intero ordinamento e coinvolgere pure, nel moto che incessantemente la caratterizza, le potestà di normazione. È vero che la Corte ha lasciato volutamente impregiudicata la questione circa l'estensione del nuovo riparto delle potestà di normazione,

conseguente all'attivazione della sussidiarietà, anche alle materie di competenza piena delle Regioni. E, tuttavia, non ha senso alcuno (quanto meno, non l'ha ai miei occhi)⁹⁹ che un "tipo" di riparto tra i poteri di normazione, *comunque costituzionalmente fissato* (in base al terzo comma dell'art. 117), possa "saltare" o, come che sia, perdere di rigidità, mentre resista un altro riparto, *ugualmente* stabilito nella Carta.

La questione, insomma, è di fondo: o si ritiene che la sussidiarietà, proprio in quanto principio di struttura dell'ordinamento, una volta attivata al piano dell'amministrazione "contagi" beneficamente¹⁰⁰ e trascini con sé anche la legislazione, portando dunque, di necessità, alla relativizzazione e, a conti fatti, allo spostamento della linea divisoria dei campi materiali descritti nell'art. 117; ed allora questo deve riguardare appunto *ogni* campo, i nominati così come gli innominati. Oppure si tengono separate e *quodammodo* "incomunicabili" le vicende riguardanti l'amministrazione da quelle della legislazione; ed allora, nuovamente, questo non può che valere per *ogni* campo e tipo di potestà di normazione.

La verità è che la Corte, con l'importante pronunzia sopra richiamata, ha fatto tornare alla ribalta il principio del *parallelismo rovesciato*, la legislazione seguendo a ruota, docile e supina, l'amministrazione, nel moto e nel verso a quest'ultima impresso dalla sussidiarietà; e, però, è un ritorno sulla scena – come dire? – "a scomparsa": vuoi per il fatto di riguardare i *soli* casi in cui si tratta di riordinare le funzioni, non valendo per la disciplina in genere delle materie (ma, come qui pure s'è avuto modo di ricordare, tali casi sono proprio quelli maggiormente ricorrenti e fin quasi assorbenti i poteri delle Regioni) e vuoi per la (supposta) esclusione della potestà primaria da siffatte vicende. Un'esclusione, nondimeno, solo problematicamente e di sfuggita accennata nella sentenza n. 303, che lascia pertanto la Corte libera di determinarsi un domani come meglio crede sul punto, senza timore di doversi contraddire.

⁹⁹ Per maggiori ragguagli sul punto, mi permetto di rinviare nuovamente al mio *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, cit..

¹⁰⁰ Presupposto sottinteso del ragionamento ora fatto è, naturalmente, che la sussidiarietà sia correttamente attivata, ricorrendone le condizioni sostantive e procedurali che la giustificano e sorreggono; altrimenti, com'è chiaro, l'eventuale vizio di origine si trasmetterebbe esso pure dal piano dell'amministrazione a quello della legislazione, determinando l'invalidità "conseguenziale" degli atti su quest'ultimo adottati. Il legame così stretto, inscindibile, intravisto dalla giurisprudenza tra le possibili applicazioni della sussidiarietà, se per un verso esibisce il pregio della coerenza nell'esercizio delle pubbliche funzioni, per un altro verso fa però pagare uno scotto salato, per il solo fatto di tenere indissolubilmente unite – come gli ergastolani di *Papillon* – le funzioni stesse (e le attività che ne costituiscono espressione).

5. La valorizzazione dei poteri di normazione degli enti locali (e, in specie, del potere regolamentare), tra quadro costituzionale e clausola di maggior favore.

Non dissimile la conclusione per ciò che riguarda la valorizzazione dei poteri di normazione in genere degli enti minori: una (anzi, la prima) delle indicazioni date dalla delega, di cui alla lett. a) del comma 4 dell'art. 2 della legge La Loggia. Sul punto, quest'ultima torna, poi, specificamente a dire nell'art. 4¹⁰¹; e si noti subito come in quest'ultimo non vi sia alcuna norma di salvaguardia della specialità, invece presente – come si è ricordato – nel disposto relativo alla determinazione delle “funzioni fondamentali” degli enti minori.

L'articolo appena richiamato, peraltro, è molto avaro di indicazioni, contenendo formule assai succinte, di ordine generale, di sicuro vevoli per ogni Regione. Ad esempio, che gli statuti di Comuni, ecc., stabiliscano i “principi di organizzazione e funzionamento dell'ente” è fuori discussione, così come sarebbe a dir poco strano che una Regione speciale, nell'esercizio dei poteri primari di normazione di cui dispone in materia di ordinamento degli enti locali, non desse modo agli statuti stessi di dotarsi di disposizioni a garanzia delle minoranze ovvero volte ad assicurare la più larga partecipazione popolare alle dinamiche di apparato (riferimenti, questi ultimi, anch'essi presenti nel comma 2 dell'art. 4).

Più delicata la questione per ciò che concerne eventuali riserve (sia pur relative) di regolamento locale in materia di organizzazione e di gestione delle funzioni, cui si fa cenno nel comma 4, articolo citato. In generale, come si sa, la possibile introduzione di *riserve di regolamento*, anche in ambito regionale (e per determinazione degli statuti), è fortemente discussa, non pochi autori peraltro strenuamente opponendosi a siffatta eventualità¹⁰². Se, tuttavia, si sta ad un ordine di idee ad essa non contrario (un ordine nel quale, con le dovute

¹⁰¹ ... Senza che, nondimeno, con specifico riguardo agli statuti, ve ne fosse, per taluno, bisogno (sul punto A. CORPACI, *La potestà normativa degli enti locali (Commento all'articolo 4)*, in AA.VV., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., pp. 97 ss.; giudica, invece, la norma come meritevole di “particolare attenzione” F. PIZZETTI, *sub art. 4*, in AA.VV., *Legge “La Loggia”*, cit., p. 90. Forti critiche per la disattenzione manifestata verso le autonomie minori dall'originario disegno erano state espresse, tra gli altri, da A. PIRAINO, *I ‘buchi neri’ del ddl di attuazione della l.c. 3/2001*, in www.federalismi.it. Allo stesso PIRAINO si deve l'organizzazione dell'incontro di Trapani del 3 e 4 maggio 2002, dove si è discusso de *La funzione normativa di Comuni, Province e Città nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo 2002. In argomento, infine, G. BALSAMO, *La potestà normativa degli enti locali secondo l'art. 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131, attuativa del nuovo Titolo V della Costituzione*, in [Federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7/2003).

¹⁰² Di recente, G.G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, cit., p. 67 e G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Diritto, diritti e autonomie tra Unione Europea e riforme costituzionali. In ricordo di A. Paoletti*, (a cura di) A. D'ATENA E P. GROSSI, Milano 2003, pp. 35 ss., nonché, e sia pure in modo più sfumato, E. CATELANI, *La potestà regolamentare delle Regioni*, in AA.VV., *Alla ricerca dell'Italia federale*, cit., pp. 126 s. e N. LUPO, *Le potestà regolamentari*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 125 s. Una vigorosa sottolineatura del principio di legalità in senso sostanziale si deve, poi, a L. D'ANDREA, *Regolamenti regionali e unità del sistema delle fonti*, in AA.VV., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., pp. 217 ss.. Di contro, per G. PARODI, *La nuova disciplina costituzionale del potere regolamentare*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit., pp. 150 ss., la riserva, specificamente afferente la disciplina dei procedimenti amministrativi, non potrebbe che esser apprezzata in concreto dagli organi giurisdizionali aditi dagli enti locali a salvaguardia della loro sfera di autonomia.

precisazioni, da tempo mi riconosco)¹⁰³, parrebbe esservi spazio per soluzioni diversificate nelle singole Regioni; ed allora nulla parrebbe opporsi a che le Regioni ad autonomia differenziata, anche per quest'aspetto, diano vita a discipline non uniformi¹⁰⁴. Discipline che – si faccia caso – potrebbero aversi anche a seguire la dottrina più rigorosa (ma, forse, troppo rigida...) che invece si oppone, in nome del principio di legalità, al riconoscimento di regolamenti indipendenti, per ciò che attiene ai rapporti tra le fonti costitutive dell'ordinamento regionale, ovvero di regolamenti "riservati" (quanto ai rapporti tra fonti locali e leggi, sia statali che regionali). E, invero, per il fatto che la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali trovasi radicata negli statuti, in questi ultimi essa rinviene, oltre che il proprio fondamento, il limite. Di modo che, non ostandovi alcuna indicazione negli statuti (in quelli vigenti, come pure un domani in quelli "adeguati") al riconoscimento di ambiti *esclusivamente* rimessi alla normazione regolamentare, quest'ultima potrebbe dunque liberamente espandersi, malgrado il (supposto) diverso assetto stabilito per le Regioni di diritto comune.

Con specifico riguardo ai rapporti tra leggi regionali e regolamenti locali, tornerebbe qui a riproporsi nuovamente la questione dietro rapidamente discussa, relativa alla condizione più favorevole di autonomia secondo l'art. 10 della legge di riforma. Una disciplina regionale che faccia arretrare l'autonomia della Regione stessa, quale si esprime in forma di legge, al fine di promuovere la condizione degli enti minori potrebbe esser vista come maggiormente idonea alla salvaguardia del valore di autonomia *tout court* solo se ci si pone dal punto di vista di questi ultimi enti, non pure da quello della Regione, per quanto sia la *stessa* Regione a far luogo a siffatto assetto. E il vero è che la scelta del "punto di vista" è, come sempre, determinante al fine della qualificazione. E, tuttavia, si danno ugualmente alcuni punti fermi, pur in un quadro connotato da elementi costitutivi in movimento e potenzialmente idonei ad entrare in reciproco conflitto. Si può, infatti, discutere circa la "misura" giusta della estensione e delle forme di articolazione interna del potere regolamentare degli enti minori¹⁰⁵ ma non può aversi esitazione o incertezza alcuna circa il fatto che esso debba appunto esser salvaguardato e, fin dove possibile, sollecitato alle sua più incisive espressioni.

¹⁰³ Tra gli altri miei scritti in cui quest'idea è enunciata, v. *Introduzione a Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., pp. 24 ss.. Ulteriori precisazioni sono, poi, in T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pp. 191 ss..

¹⁰⁴ Sul punto, persuasivamente, F. TERESI, *L'autonomia normativa delle Regioni speciali (con particolare riguardo alla Regione siciliana). Considerazioni interlocutorie*, in AA.VV., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., pp. 187 ss., spec. p. 194. Una riflessione a riguardo degli spazi che possono, in sede di "adeguamento" degli statuti, aprirsi al riordino del sistema delle fonti può vedersi nel mio *Forma e sostanza dell'"adeguamento" degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V*, cit., pp. 384 ss.; con specifico riferimento agli statuti di diritto comune, v., poi, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., pp. 52 ss..

¹⁰⁵ La tipologia dei regolamenti locali è, ora, illustrata da A. ZUCCHETTI, *sub art. 4*, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano 2003, pp. 296 ss..

L'autonomia regolamentare degli enti minori, sia per la parte in cui costituisce svolgimento dell'autonomia statutaria e sia pure laddove la integra e completa, è infatti un valore in sé e per sé, tant'è che le previsioni ora contenute nel quarto comma dell'art. 117 non possono non considerarsi delle acquisizioni indiscutibili e, appunto, dotate di generale valenza. E, per quanto – come si diceva – possano aversi opinioni divergenti a riguardo del modo con cui i regolamenti locali stanno in rapporto con le leggi di Stato e Regione, che essi non possano tuttavia più considerarsi delle fonti piattamente o pienamente secondarie è ormai sicuro. Insomma, la ricerca del giusto "posto" in cui le fonti in parola si collocano mi pare che vada comunque ristretta alla "fascia intermedia" – se così vogliamo chiamarla – tra la "primarietà" e la "secondarietà". Ecco perché la relazione che esse intrattengono con le leggi (non importa se statali o regionali) sembra comunque esser "mista", fatta tanto di gerarchia quanto di separazione, con "graduazioni" peraltro variabili, negli apporti offerti da ciascun criterio ordinatore, a seconda dei contesti¹⁰⁶.

Così, in un ordinamento speciale bene potrà essere ancora più valorizzata l'autonomia infraregionale di quanto non lo sia in altri ordinamenti ugualmente differenziati ovvero in quello generale, secondo il diritto comune prodotto sulla base delle indicazioni costituzionali (e della legge La Loggia): mantenendosi ed oscillando all'interno della "fascia" suddetta ogni Regione potrà ricercare le forme più adeguate di equilibrio nei suoi rapporti con gli enti minori, sul piano della normazione come pure su quello dell'amministrazione. Ciò che solo importa è che si tenga fermo il valore fondamentale della promozione, come si diceva la massima possibile, dell'autonomia. Ecco perché – tornando ora alla questione inizialmente trattata – la soluzione maggiormente adeguata a "bilanciare" l'autonomia regionale con quella degli enti minori parrebbe esser quella che porta l'autonomia regolamentare di questi ultimi ad espandersi entro gli ambiti suoi propri (dell'organizzazione e della gestione delle funzioni), delimitata unicamente da un pugno di indicazioni essenziali (di norme di principio, appunto) ad opera delle leggi, rifuggendo dai corni estremi del totale difetto di norme legislative, che pregiudicherebbe ad un tempo il principio di legalità e l'autonomia della Regione, e dell'eccesso di "copertura" del campo dell'organizzazione (latamente inteso) ad opera delle stesse. L'intento di far recedere (ed al più presto possibile) le norme di legge dai campi da esse provvisoriamente coltivati è, peraltro, dichiarato dalla stessa legge La Loggia,

¹⁰⁶ Maggiori ragguagli sul punto possono aversi dal mio *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 2001, pp.97 ss.. Circo-scrive alla sola disciplina di principio la capacità di normazione delle leggi, sia statali che regionali, in rapporto alla normazione posta dai regolamenti locali, ora anche P. CARETTI, *Potestà regolamentare e riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione*, cit., p. 178. In S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna 2003, p. 170, si discorre, poi, di un "quadro", stabilito dalle leggi (statali e regionali) sulle funzioni, in seno al quale "potrà esserci uno spazio residuo per determinazioni locali" (quale, tuttavia, sia la consistenza di questo "spazio" non è meglio chiarito). A giudizio di F. MERLONI, *Intervento alla tavola rotonda virtuale su Riforma senza bussola: dove vanno le Regioni italiane*, cit., pp. 417 s. e p. 425, la riserva di potere regolamentare degli enti locali dovrebbe restare circoscritta alla sola disciplina dell'organizzazione, mentre in ordine a quello di svolgimento delle funzioni dovrebbe porsi quale "sviluppo" della legislazione statale e regionale.

nella parte in cui estende la regola della “cedevolezza” ai rapporti tra leggi e regolamenti, stabilendo che le prime seguiranno ad essere applicate unicamente fino all’adozione dei secondi (art. 4, ultimo comma: si noti come la regola in parola non sia temporalmente delimitata all’entrata in vigore della legge 131, diversamente da quanto si ha in ordine ai rapporti tra le leggi di Stato e Regione).

La verità è che l’autonomia infraregionale, a mia opinione già prima della novella del 2001, godeva (e gode) di una condizione complessiva tale da non poter essere compiutamente ed appropriatamente descritta ricorrendo ad antichi schemi, invalsi al tempo in cui si guardava a Comuni e Province unicamente quali enti dotati di autarchia. L’autodeterminazione normativa è, insomma, un *valore*, pure circoscritto da una doppia “cornice”, se si conviene che le funzioni degli enti in parola sono determinate, per una parte, da leggi statali (ora in quanto “funzioni fondamentali” ed ora in quanto comunque afferenti alle materie riservate allo Stato) e, per un’altra, da leggi regionali, siano esse di potestà concorrente ovvero di potestà primaria o “residuale”. Solo che siffatta *cornice* deve, appunto, esser tale: con (ed in) essa iscrivendosi – come si è venuti dicendo – le *sole* norme essenziali a garantire interessi sovrastanti la mera dimensione locale.

Quest’indicazione di tendenza o di sviluppo delle dinamiche ordinamentali, siccome immediatamente e direttamente espressiva del valore fondamentale enunciato nell’art. 5, non può, dunque, non valere per l’intera Repubblica, pur nelle varie ed articolate sue manifestazioni e forme d’inveramento riscontrabili nei singoli territori di cui la Repubblica stessa si compone.

6. I poteri sostitutivi e l’attività posta in essere dal “Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie”, al bivio tra diritto comune e regime differenziato.

Infine, anche per ciò che attiene ai controlli, ferma restando – come si diceva – l’osservanza dei principi di struttura dell’ordinamento, potranno aversi soluzioni diversificate in ragione delle peculiari esigenze espresse dai singoli territori. Ne dà, ancora una volta, testimonianza la legge in esame, specificamente laddove (art. 7, comma 7), riferendosi al controllo della Corte dei conti¹⁰⁷ sulla gestione finanziaria degli enti locali e per ciò che attiene al perseguimento degli obiettivi fissati dalle leggi (statali e regionali) di principio e di programma, nuovamente dichiara di voler far salva la competenza delle

¹⁰⁷ ... A riguardo del quale, ora, F. MARCELLI - V. GIAMMUSSO (curr.), *Commento agli articoli*, cit., pp. 214 ss.; C. CITTADINO, *sub art. 7*, in AA.VV., *Legge “La Loggia”*, cit., pp. 168 ss.; T. MIELE, *sub art. 7, comma 7*, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, cit., pp. 461 ss..

Regioni a regime differenziato "di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità".

La "riserva di specialità" torna, poi, a farsi vedere anche in ordine all'esercizio dei poteri sostitutivi, adottati in applicazione dell'art. 120 Cost. E, nuovamente, se ci si fa caso, essa si presenta come una circoscritta e, tutto sommato, marginale eccezione rispetto al diritto comune, nel presupposto dunque della generale valenza di quest'ultimo. Insomma, non viene messa in discussione la configurabilità dei poteri in parola, in sé e per sé considerati, né il fatto che essi debbano prendere corpo attraverso modalità complessivamente non dissimili nel passaggio da una Regione all'altra (ancorché, appunto, speciale). La specialità qui pure, dunque, si manifesta – a dire della stessa legge in esame – in forme molto contenute: probabilmente, stavolta si eccede nel senso di non prefigurare espressamente spazi ancora più estesi a beneficio dell'autonomia speciale; nondimeno, essi ugualmente si danno, in nome della clausola generale posta nell'art. 11, per quanto la circostanza per cui si fanno ora alcuni riferimenti "nominati" alla specialità possa ingenerare il convincimento che l'autonomia stessa sia qui vista dall'autore della legge con orientamento tendenzialmente restrittivo.

Nulla, ad esempio, si oppone a che, in sede di "adeguamento" dello statuto, si preveda che i poteri sostitutivi nei riguardi degli enti minori sono adottati, anziché dal Governo – il solo soggetto (o, meglio, organo) a ciò abilitato, secondo la lettera dell'art. 120 – dalla Regione, beninteso laddove si tratti di tutelare interessi (o valori) alla portata di queste ultime, e non pure necessariamente ricadenti nell'orbita delle competenze dello Stato, o, ancora, che, pur laddove siano in gioco siffatti interessi (o valori), possa aversi comunque la "leale cooperazione" tra Stato e Regione, abilitati ad entrare simultaneamente in campo (e sia pure con ruoli di necessità differenziati) al fine di concorrere alla loro salvaguardia¹⁰⁸. In via di principio, anzi, le sostituzioni da parte dell'ente più "vicino" a quello sostituito devono (o *dovrebbero*...) considerarsi maggiormente conducenti allo scopo e, ad un tempo, serventi il valore di autonomia (qui, tuttavia, più che altrove bisogno di comporsi armonicamente coi valori restanti, facendo tutt'uno col valore di unità-indivisibilità della Repubblica).

Un volta di più, insomma, il raffronto tra *ius commune* e *ius speciale* rimanda ad una complessa operazione di "bilanciamento" astrattamente non predeterminabile né nelle movenze o nelle "tecniche" con cui richiede di esser svolta né negli esiti, di necessità tuttavia portati ad orientarsi ed a convergere sui valori portanti dell'ordinamento.

¹⁰⁸ Non si dimentichi, infatti, che la stessa Regione può, per la sua parte, dare un apporto non da poco alla cura di interessi unificanti, una volta che appunto si convenga a riguardo del fatto che l'unità si fa (e difende) essa pure "dal basso" e che, ad ogni buon conto, come si riconosce nella stessa Carta (art. 118), l'"esercizio unitario" delle funzioni può talora aversi per mano della Regione, e non necessariamente del solo Stato.

Rispetto ad un quadro, come si vede, così composito, le indicazioni date dalla legge La Loggia sembrano fin troppo scarse e – come dire? – semplificanti, forse non in tutto consapevoli della gravità dei problemi e delle difficoltà di pervenire a soluzioni equilibrate e complessivamente appaganti degli stessi. L’idea che, nell’insieme, sembra emergere dal quadro normativo disegnato nell’art. 8 della legge, al di là della dichiarata preoccupazione di voler salvaguardare la specialità, sembra piuttosto esser quella di una vistosa riduzione dei margini in cui la stessa può esprimersi: a conferma, come si diceva, del complessivo indirizzo “omologante” di cui la legge si fa portatrice.

Così, si stabilisce, in via generale, che la “nomina” del Commissario, chiamato a porre in essere l’attività sostitutiva, debba aver luogo in osservanza dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione (la “nomina”, si faccia caso, non già l’attività dallo stesso Commissario svolta) e che però, sul punto, debbano ancora una volta esser fatte salve le competenze delle Regioni speciali (art. 8, comma 3). Previsione davvero singolare questa¹⁰⁹, per com’è fatta, che, presa alla lettera, parrebbe prefigurare uno scenario in cui la sola nomina suddetta sia tenuta a conformarsi ai principi suddetti¹¹⁰. Di contro, è di tutta evidenza che l’attività sostitutiva, quali che siano le modalità con cui è posta in essere, varie col variare della disciplina prodotta nelle singole Regioni, non possa che ispirarsi a sussidiarietà e leale cooperazione.

Insisto ora particolarmente su questo secondo principio¹¹¹, mentre rimando per il primo alle notazioni dietro svolte. Una cooperazione, dunque, che deve, a mia opinione, mostrarsi visibile e farsi apprezzare già al momento della confezione della disciplina legislativa in materia, bisognosa di venire alla luce nel modo più “partecipato” possibile, oltre che rispecchiarsi, poi, nelle strutture e negli istituti in genere allo scopo normativamente previsti. E d’altronde, è proprio qui la più salda ed efficace delle garanzie dell’autonomia, tanto per ciò che attiene ai rapporti tra Stato e Regioni (e con riguardo, dunque, alle possibili sostituzioni cui queste possono andare soggette ad opera di quello), quanto per ciò che attiene ai rapporti tra Stato e/o Regione ed enti territoriali minori.

Così, laddove anche nelle Regioni speciali dovesse aversi – come pare si debba¹¹² – un Consiglio delle Autonomie locali, è chiaro che quest’ultimo

¹⁰⁹ “Stravagante” appare ora anche agli occhi di C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo (Commento all’art. 8)*, in AA.VV., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., p. 167, che si rifà ad un mio pensiero sul punto.

¹¹⁰ Non si comprende, poi, se la “cooperazione” che porta alla nomina in parola si instauri con gli stessi enti minori ovvero con la Regione o, magari, con entrambi. Per il caso che la norma si consideri valevole anche per le Regioni speciali, si ha qui spazio per un’ulteriore valorizzazione dell’autonomia delle stesse.

¹¹¹ ... A riguardo del quale, con specifico riguardo al piano di esercizio dei poteri sostitutivi, v., ora, D. PICCIONE, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione*, in *Giur. cost.*, 2/2003, pp. 1228 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 241, nonché, pure *in*, da un punto di vista generale, R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, pp. 265 ss.. Un quadro di sintesi è, infine, in S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., pp. 203 ss. (quanto alla leale cooperazione) e pp. 215 ss. (per i poteri sostitutivi).

¹¹² Non è, com’è chiaro, un obbligo giuridico stringente (il richiamo fatto al Consiglio in parola nell’art. 123 Cost., dopo la sua riscrittura ad opera della legge cost. n. 1 del ‘99, non ha infatti la pretesa di dirigersi anche agli ordinamenti differenziati); che, tuttavia, debba pensarsi, in sede di “adeguamento” degli statuti, a dar

dovrà esser sentito, già in fase di allestimento della normativa con cui si (ri)definisce l'assetto complessivo degli enti minori e, quindi, per ciò che concerne l'esercizio dei poteri sostitutivi, di cui ora si discorre.

Una "leale cooperazione", insomma, circoscritta alla sola scelta del Commissario sarebbe palesemente inadeguata a soddisfare le istanze di autonomia, se appunto disgiunta dalle attività poste in essere allo scopo di preservare le istanze medesime in tutti i "luoghi" in cui esse si manifestano. Perciò, ancora una volta, è da rilevare come la maggiore risorsa di cui l'ordinamento dispone a garanzia dell'autonomia senza aggettivi è quella che viene dalla partecipazione in corso di procedimento e, ancora prima, dall'allestimento di sedi istituzionali "miste", idonee ad assicurare una partecipazione progressiva, "dal basso", alle dinamiche che prendono corpo ai diversi livelli istituzionali.

Il modo con cui quest'indicazione può, poi, esser realizzata nelle singole Regioni non è, ovviamente, fisso ed immutabile; ma, il principio in sé non si discute, così come non disponibile è la regola, meramente esplicitata dalla legge La Loggia ma chiaramente desumibile dal sistema (art. 8, comma 5), secondo cui "i provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite"¹¹³. Pensare che il canone della ragionevolezza, in una delle sue molte espressioni, possa esser messo da canto in questa o quella parte della Repubblica sarebbe invero... *irragionevole*.

Laddove, poi, l'attività sostitutiva sia posta in essere direttamente mediante provvedimenti deliberati dal Consiglio dei ministri, la loro esecuzione ha luogo per mano del "Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie", che – come si sa – ha preso il posto del soppresso Commissario del Governo¹¹⁴. Si tratta, come pure è stato diffusamente e giustamente fatto notare, di un'operazione di facciata, che ha portato alla vera e propria "resurrezione" del Commissario¹¹⁵, in disprezzo dell'indicazione al riguardo data dalla legge di riforma. Qui pure la legge La Loggia contiene un esplicito

voce agli enti minori, incardinandone la presenza nell'apparato regionale o, come che sia, dando vita a sedi di rappresentanza "miste", non par dubbio. Anzi, proprio sul piano dell'organizzazione, prima ancora che su quello dell'attività, occorre porre le basi per il rilancio dell'autonomia, a partire appunto da quella dei livelli istituzionali più "bassi", dai quali riceve la spinta più vigorosa e solida la ricostruzione della Repubblica, in linea con l'indicazione data dagli artt. 5 e 114 della Carta.

¹¹³ Una regola, dunque, seppur opportuna, non necessaria (sul punto, v., nuovamente, C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo*, cit., pp. 171 ss. e L. BEDINI, *Il potere sostitutivo del Governo*, in AA.VV., *Alla ricerca dell'Italia federale*, cit., p. 203).

¹¹⁴ Sulla figura, dopo L. CASSETTI, *Esce di scena il Commissario del Governo e nasce il Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie nelle Regioni a statuto ordinario*, in *www.federalismi.it*, di recente, M. CAMELLI, *Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie (Commento all'art. 8)*, in AA.VV., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., pp. 199 ss. ed E. GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 231 ss..

¹¹⁵ Questo giudizio, già presente nelle mie *Note minime, "a prima lettura", a margine del disegno di legge La Loggia*, cit., pp. 208 ss., è ora ripreso anche da A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, vol. II, *Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, Padova 2003, p. 416.

riferimento alle Regioni a statuto speciale, stabilendo che le funzioni del Rappresentante dello Stato, al fine dell'adozione delle misure sostitutive, "sono svolte dagli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione" (art. 10, comma 5).

La norma pone, tuttavia, due interrogativi. L'uno ha riguardo alla singolare limitazione stabilita unicamente per l'attività sostitutiva, cui si riferisce la lett. d) del comma 2 dell'articolo ora citato. Non si comprende, insomma, la ragione per cui gli organi menzionati dagli statuti siano chiamati specificamente a farsi carico delle attività sostitutive e non pure delle rimanenti attività menzionate nello stesso II comma (quanto meno, di alcune).

Il secondo interrogativo riguarda, poi, la gestione della transizione fino all'adozione delle "apposite" norme di attuazione. Non potendosi, chiaramente, fare a meno dei poteri sostitutivi, è da chiedersi se possa, nel frattempo (e sia pure a titolo precario, col consueto carattere della "cedevolezza"), applicarsi il diritto comune, secondo le indicazioni al riguardo date dalla legge La Loggia ed anche in considerazione della clausola di maggior favore. La funzione "sussidiaria" esercitata dalla legge stessa in attesa dell'"adeguamento" degli statuti speciali e dell'adozione delle conseguenti, apposite norme di attuazione non dovrebbe trovare davanti a sé ostacoli insormontabili: se non, forse, nella... legge stessa che, col solo fatto di rimandare ad apposite norme, dà alimento alla sensazione che la materia *de qua* sia talmente peculiare da non poter soggiacere al pur precario governo del regime comune. E, tuttavia, come si è appena rammentato, i poteri sostitutivi sono una risorsa preziosa perché di essi possa, sia pure per un tempo breve¹¹⁶, fare a meno: ne soffrirebbe altrimenti la stessa autonomia, dalla cui prospettiva i poteri sostitutivi richiedono di esser rivisti e giudicati, per il modo con cui sono regolati e praticati, siccome di necessità portati alla salvaguardia dell'autonomia stessa¹¹⁷.

È vero, nondimeno, che su questa parte dell'articolato la legge esibisce una particolare cautela ed attenzione a non incidere sull'autonomia delle Regioni a regime differenziato, come peraltro testimonia il riferimento ai Commissari di Trento e di Bolzano, ai quali le disposizioni contenute nel D.P.R. n. 287 del 2001 si considerano applicabili unicamente in quanto appunto compatibili col regime speciale (art. 10, comma 6), e, soprattutto, testimonia il disposto finale, di cui al comma 11, articolo citato, laddove si precisa che i riferimenti in generale fatti nella legislazione al Commissario del Governo ed ora imputati al Prefetto del

¹¹⁶ Quanto breve è, poi, naturalmente, da vedere; in generale, nulla può dirsi circa i tempi di attesa, in primo luogo, dei nuovi statuti ovvero sia dell'"adeguamento" dei vecchi e, secondariamente, della produzione delle relative norme di attuazione (ma l'esperienza a riguardo di queste ultime maturata è – come si sa – a dir poco sconsigliata).

¹¹⁷ Torna qui ad affacciarsi l'idea, dietro succintamente enunciata ed alla quale qui scrive non saprebbe rinunciare, di autonomia quale "servizio" prestato alla comunità, in ordine alla cura dei più impellenti e diffusamente avvertiti interessi, più che (o anziché) somma di "privilegi" riconosciuti ad un apparato governante stanziato sul territorio ed insensatamente "chiuso" in se stesso ed indisponibile a spogliarsi, sia pure a titolo precario, dei poteri conferitigli, pur laddove non ne faccia esercizio ovvero ne faccia uno cattivo.

capoluogo di Regione quale Rappresentante dello Stato, ecc., non valgono per le Regioni speciali: meglio, non valgono per "le norme compatibili con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, aventi ad oggetto le Regioni a statuto speciale" (ovviamente, quali esse siano è rimandato all'interprete).

7. I controlli sulle leggi e il (problematico) senso della "riserva di specialità" espressamente fatta per la sola Sicilia, nonché il carattere generale della nuova regola relativa alla decadenza dei ricorsi per conflitto di attribuzioni, in difetto d'istanza alla Corte per la loro trattazione.

Due punti devono da ultimo essere toccati, sia pure con la consueta rapidità, prima di chiudere questo primo, succinto esame delle prospettive della specialità alla luce della legge La Loggia: l'uno attinente ai controlli sulle leggi, l'altro ai rapporti tra Regione e Comunità internazionale e Unione europea.

Il primo.

La legge introduce una riserva¹¹⁸ unicamente con riguardo al controllo sulle leggi in base allo statuto siciliano (art. 31, secondo comma, legge n. 87 del 1953, così come riscritto dall'art. 9, comma 1, legge n. 131 del 2003), dando così ad intendere che ormai per ogni altra Regione debba valere il regime ordinario, quale stabilito nell'art. 127 della Carta novellata¹¹⁹. Si è, insomma, finito col prendere atto di un'evoluzione che era già nelle cose, peraltro – come si sa – "razionalizzata" dalla giurisprudenza. Quest'ultima, come pure è noto, ha poi di recente fatto (stranamente...) ¹²⁰ salvo il peculiare regime siciliano (sentenza n. 314 del 2003), con una motivazione di fondo, che fa leva

¹¹⁸ ... Pressoché unanimemente deprecata in dottrina (per tutti, E. ROSSI, *Il controllo sulle leggi siciliane e la (insoddisfacente) soluzione della legge 131/2003*, in *forum di Quaderni costituzionali*). Fanno, da ultimo, giustamente notare A. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2003, p. 191, che la riserva stessa, a seconda dei punti di vista, appare ora incostituzionale ed ora inutile: l'una cosa, ritenendosi il controllo successivo, di cui al nuovo art. 127, più vantaggioso per l'autonomia e, come tale, immediatamente estensibile alla Sicilia in nome della clausola di maggior favore; l'altra cosa, per l'opposta ipotesi interpretativa, che vuole ad ogni modo fatta salva la disciplina statutaria, così come peraltro confermato dall'art. 10 della legge di riforma.

¹¹⁹ Per la verità, si impone pur sempre il raffronto tra la disciplina comune e quella stabilita dagli statuti, rivista alla luce della clausola di maggior favore, ma – come si passa a dire nel testo – l'intento "omologante" qui pure (ed anzi, forse, particolarmente) è indubbio.

¹²⁰ ... Se si conviene con la *communis opinio*, secondo cui il controllo preventivo – come, ancora da ultimo, è rilevato da C. PINELLI, *sub art. 9*, in AA.VV., *Legge "La Loggia"*, cit., p. 184 – "penalizza indebitamente" l'autonomia (tra i molti altri, sul punto, v. E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 3314; G. DI COSIMO, *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in *Le ist. del fed.*, 2002, p. 356; E. ROSSI, *Il procedimento di controllo delle leggi delle Regioni speciali dopo la legge cost. n. 3/2001*, in *Le Regioni*, 2003, p. 306; A. RAUTI, *Il controllo sulle leggi delle Regioni a statuto speciale fra "condizioni più ampie di autonomia" e novità introdotte dalla legge "La Loggia"*, in *Federalismi.it*, 6/2003).

sull'incomparabilità di tale controllo con quello della Costituzione, che invero lascia, per più aspetti, perplessi¹²¹.

Non nascondo che, se la Corte non si fosse già pronunciata nel senso che sappiamo, non avrei anch'io esitato a mettere in dubbio la compatibilità della riserva suddetta con l'art. 10 della legge di riforma (e col richiamo ad esso fatto dall'art. 11 della stessa legge La Loggia...). Tornare a discuterne oggi che conosciamo come la Corte la pensa al riguardo non mi parrebbe, tuttavia, utile¹²².

Impregiudicata rimane, ad ogni buon conto, la questione della estensione dell'art. 9, citato, anche alla Sicilia in altre parti della trama di cui si compone il regime del controllo: innanzi tutto, laddove dà modo anche alle autonomie minori di partecipare alle procedure con le quali il controllo stesso è posto in essere¹²³. Se è vero che la ristrettezza dei termini per l'impugnazione delle leggi siciliane da parte del Commissario mal si adatta a dar spazio a siffatta partecipazione (per il tramite della Conferenza Stato-città), non è meno vero che, nel caso opposto (di ricorso regionale), possa aversi il concorso del Consiglio delle Autonomie locali alle procedure in parola¹²⁴.

Con riguardo ai ricorsi presentati dalle Regioni contro leggi statali, non si dà invece alcuna "riserva di specialità", neppure per la Sicilia. Ci si può chiedere, pertanto, se si estendano ora anche a tale Regione i disposti del nuovo art. 35, legge n. 87, così come novellato dalla legge 131, per la parte in cui si fa obbligo alla Corte di fissare l'udienza entro novanta giorni dal deposito del ricorso; le si riconosce il potere di sospendere l'efficacia dell'atto impugnato, ricorrendone le cause (in modo non poco sommario) indicate dalla legge stessa; si riduce ulteriormente il termine della discussione, per il caso che sia

¹²¹ Volendo, sul punto, può vedersi quanto se ne dice nel mio *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)*, in *forum di Quaderni costituzionali*. Critico, nella stessa Rivista, anche F. TERESI, *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane previsto dallo statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte costituzionale* (nota a Corte cost. sent. n. 314 del 2003).

¹²² Valga, tuttavia, come lezione per il futuro "adeguamento" la preferenza dalla stessa Corte a mezza bocca espressa per il controllo successivo... Duole, tuttavia, constatare come quest'indicazione non sembri ora esser raccolta a Palermo (si resta, infatti, legati all'originario modello del controllo preventivo da parte del Commissario nella bozza di nuovo statuto licenziata dalla Sottocommissione allo scopo istituita in seno alla Commissione Leanza, fatta oggetto di un primo esame in occasione di un incontro di studio svoltosi presso l'Assemblea regionale il 18 novembre scorso).

¹²³ Ne sottolinea, ancora da ultimo, il rilievo P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale (Commento all'art. 9)*, in AA.VV., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., pp. 186 ss..

¹²⁴ Torna qui nuovamente la questione relativa all'istituzione del Consiglio suddetto, che è data per presupposta anche dall'art. 32, legge n. 87, così come ora riscritto dalla legge La Loggia, e che però potrebbe – come si è dietro osservato – non aversi per mano degli statuti "adeguati". E, tuttavia, quale che sia la soluzione che al riguardo in questi ultimi si affermerà, il valore in sé della partecipazione delle minori autonomie alle vicende processuali davanti alla Corte non mi parrebbe disponibile. Certo, però, che in attesa dell'"adeguamento" sul punto non potrà darsi spazio, come pure astrattamente si dovrebbe, alla clausola di maggior favore, per la elementare ragione che le lacune di costruzione, specificamente afferenti alla materia dell'organizzazione, non possono essere colmate se non con l'intervento del legislatore: laddove, infatti, non si dia un "Consiglio delle autonomie", non si vede come possa ricevere applicazione l'art. 32, cit. (rilievo, questo, ovviamente valevole per le stesse Regioni di diritto comune, in attesa dell'istituzione dell'organo).

concessa la sospensione suddetta, e infine si fa obbligo di deposito del dispositivo della sentenza nei quindici giorni successivi all'udienza.

Se si conviene – come sembra – che tutte tali previsioni avvantaggino l'autonomia, dovrebbe esser piana la conclusione a favore della loro applicazione anche alla Sicilia, oltre che alla rimanenti Regioni. Si fa, tuttavia, notare una stranezza al riguardo; ed è che le previsioni stesse parrebbero poter valere solo per i ricorsi presentati dalla Regione, non pure per quelli dello Stato, alla cui estensione ai territori delle cinque Regioni si opporrebbe la "riserva di specialità", in generale stabilita dall'art. 11 della legge La Loggia. Quest'esito non è però pienamente appagante, risolvendosi stavolta in una sorta di "azione positiva" a beneficio della Regione, la cui ragionevolezza sfugge alla più elementare comprensione. Perché mai, infatti, le leggi statali attaccate dalla Regione dovrebbero, ad esempio, soggiacere alla misura della sospensione, alla quale invece sarebbero, in tesi, sottratte le leggi regionali?

Se dunque volessimo mantenere l'"equilibrio" (ammesso che sia davvero tale...) fissato nello statuto siciliano sul piano delle garanzie processuali nei rapporti tra Stato e Regioni, una volta esclusa l'applicabilità delle nuove regole introdotte dalla legge La Loggia ai ricorsi (ed ai processi) aventi ad oggetto le leggi regionali, dovrebbe specularmente escludersi la stessa per i ricorsi (e i processi) riguardanti le leggi dello Stato¹²⁵.

Un'altra via sembra, però, che possa esser battuta allo scopo di mantenere l'armonia del sistema e, particolarmente, la "parità delle armi" di Stato e Regione, quanto meno per ciò che attiene all'andamento del processo, se non pure in ordine alle modalità di ricorso. Ed è, appunto, di ritenere che la "riserva di specialità" risulti esser ristretta *unicamente* al modo della presentazione del ricorso stesso per parte dello Stato, così come peraltro avvalorato dalla stessa lettera del nuovo secondo comma dell'art. 31, citato Di lì in avanti le nuove regole ora poste dalla legge La Loggia potranno considerarsi valevoli per ogni Regione, Sicilia compresa, in quanto maggiormente favorevoli per l'autonomia (così, per la sospensione o per la fissazione dell'udienza)¹²⁶. Di certo, com'è stato opportunamente fatto notare¹²⁷, non sembrano consentiti un esame ed un'applicazione "frammentati" ai territori delle Regioni differenziate (e, segnatamente, alla Sicilia) della disciplina in parola, che solo nella sua unitaria ed inscindibile composizione delle sue parti acquista pienezza di senso. Perciò, l'idea che essa

¹²⁵ Altra cosa è che – come da taluno paventato (G. FALCON, *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in AA.VV., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., p. 16) – la sospensione contro le leggi statali rimanga praticamente sulla carta, per il timore – si dice – di possibili conflitti con le Camere (eppure, com'è assai noto, conflitti se ne sono avuti tanti...; e, poi, quale maggior testimonianza di essi appunto si ha di quella quotidianamente offerta dall'annullamento delle leggi?).

¹²⁶ Chiaramente, siffatta estensione acquista significato alla luce dell'esperienza fin qui maturata, che vede – come si sa – non obbligata la Corte a pronunziarsi nel termine dei trenta giorni previsto dallo statuto. Tuttavia, anche i nuovi termini ora introdotti dalla legge La Loggia potrebbero fare la stessa fine...

¹²⁷ ... Da A. RAUTI, *La riforma del Titolo V ed i suoi effetti sui giudizi costituzionali*, cit..

possa valere solo per una specie di ricorsi (quelli contro le leggi dello Stato) è inaccettabile, siccome affetta da parzialità che ridonda e si risolve automaticamente in violazione dell'eguaglianza.

Nessuna "riserva di specialità", infine, si ha in merito ai ricorsi per conflitto di attribuzioni, con specifico riguardo all'inusuale forma di smaltimento dell'arretrato che s'è ora introdotta nell'ultimo comma dell'art. 9, citato.

Qui pure, ad esser pignoli, si potrebbero astrattamente separare le sorti dei ricorsi presentati dalla Regione da quelli dello Stato, ragionando, in nome di una malintesa autonomia, della tacita "rinunzia" al ricorso unicamente per il caso che la richiesta di trattazione dello stesso non sia avanzata, nel termine ora fissato, dallo Stato, mentre rimarrebbero in piedi comunque i ricorsi della Regione. Nuovamente, però, l'irragionevolezza di una soluzione siffatta sarebbe palese, sì da non rendersi necessaria su di essa ulteriore insistenza. Piuttosto, ci si può chiedere se la previsione ora richiamata, *vista nella inscindibile unitarietà delle sue parti*, suoni come maggiormente vantaggiosa, o no, per l'autonomia. Una volta però stabilito che essa o vale per entrambi gli enti ricorrenti o non vale per alcuno, appare chiaro il suo carattere "neutro". E, però, ugualmente non sembra provvisto di ragione alcuna un orientamento teorico che, in via di mera ipotesi, mentre porta all'"abbandono" – come la stessa legge La Loggia impropriamente lo chiama – dei ricorsi presentati tanto dallo Stato quanto dalle Regioni di diritto comune, "ritaglia" ed esclude da siffatto trattamento i ricorsi in cui una delle parti sia una Regione speciale. E, poiché per i ricorsi dello Stato non si fa distinzione alcuna, in relazione alla qualità posseduta dalla controparte, la possibile "decadenza" degli stessi porta con sé, per logica simmetria, la ugualmente possibile "decadenza" dei ricorsi in cui lo Stato stesso sia parte passiva, mentre parte attiva sia una Regione ad autonomia differenziata.

D'altro canto, la *ratio* complessiva del nuovo regime dei controlli sembra, come si diceva, esser nel senso della sua generale valenza, con la sola eccezione espressamente fatta per la Sicilia, cui si è poc'anzi fatto cenno. Nuovamente, dunque, come si vede, la regola è marcatamente nel senso della uniformità del trattamento, non già in quello della diversificazione (che, peraltro, particolarmente sul piano delle garanzie processuali, faticherebbe non poco a trovare una congrua giustificazione).

8. L'estensione alle Regioni speciali delle norme relative al potere estero, in attesa della valorizzazione della specialità, dalla stessa legge La Loggia al riguardo sollecitata e promossa.

Secondo punto.

È, forse, proprio il più importante di tutti, e non solo per il crescente rilievo assunto dalle relazioni in seno alla Comunità internazionale ed all'Unione europea, quanto per il fatto che, con specifico riguardo al tema ora trattato, proprio sul terreno delle relazioni in parola si prefigurano spazi di significativa ampiezza a favore della specialità¹²⁸.

Un'avvertenza va subito fatta, se non altro al fine di non alimentare aspettative che non possono poi, per varie ragioni, essere pienamente appagate. È vero che gli artt. 5 e 6 della legge qui commentata fanno esplicito riferimento a possibili soluzioni originali al riguardo contenute negli statuti speciali, una volta opportunamente "adeguati". E, tuttavia, la disciplina complessiva che è ora data dalla legge La Loggia, particolarmente per ciò che concerne il potere contrattuale delle Regioni, è talmente stringente, circondando di tante e tali cautele l'esercizio del potere stesso, da rendere fortemente problematico su tale piano di esperienza il decollo della specialità (ma: dell'autonomia *tout court*). Eppure, più d'una ragione parrebbe spingere proprio verso tale esito, a partire dalla peculiare collocazione geografica delle Regioni di confine, ora in quanto proiettate sul Mediterraneo (ed è, specificamente, il caso della Sicilia) ed ora per l'immediata apertura posseduta verso il Nord dell'Europa.

Con questa preliminare precisazione, va detto esser di non secondario rilievo il riferimento fatto alle Regioni speciali in ordine alla partecipazione alla formazione degli atti comunitari¹²⁹. Le delegazioni governative ai lavori degli organi comunitari sono, in modo esplicito, chiamate a tener conto della "particolarità delle autonomie speciali", pur nell'ambito di una rappresentazione unitaria del punto di vista del nostro Paese¹³⁰. Peraltro, delle delegazioni stesse deve far parte almeno un esponente delle Regioni differenziate e, con specifico riguardo alle materie di competenza "residuale" delle Regioni, il capo delegazione, designato dietro accordo tra Governo e Regioni (onnicomprendivamente intese), può esser anche un Presidente di Regione speciale.

Indiscutibilmente valevole per tutte le Regioni è, poi, la norma, di cui al comma 2 dell'art. 5, che dà modo alle Regioni (anche speciali, dunque) di sollecitare il Governo a fare ricorso davanti alla Corte di Giustizia contro gli atti comunitari ritenuti illegittimi.

¹²⁸ Ne sottolinea il rilievo, tra gli altri, G. PITRUZZELLA, *Regioni speciali e province autonome*, cit., pp. 220 s..

¹²⁹ In generale, per la illustrazione delle procedure descritte nell'art. 5 della legge, v., ora, L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome (Commento all'articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6)*, in AA.VV., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., pp. 128 ss.. Una riflessione sul contributo che le Regioni possono offrire al processo d'integrazione è, ora, in *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, (a cura di) L. CHIEFFI, Torino 2003. Infine, in prospettiva comparata, *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, (a cura di) A. D'ATENNA, Milano 2003.

¹³⁰ Non è, tuttavia, chiaro quali conseguenze possano discendere dalla mancata osservazione di siffatto precetto, destinato a rimare improduttivo di giuridici effetti al livello comunitario e, tutt'al più, invece rilevante esclusivamente in ambito interno, dove ugualmente parrebbe acquistare significato specificamente sul piano politico (non può, nondimeno, esser *a priori* scartata l'ipotesi del ricorso al rimedio del conflitto di attribuzioni, quanto meno nei casi maggiormente eclatanti e, perciò, più documentabili).

Spiccata, infine, la tendenza alla omologazione delle due specie di autonomia sul fronte dell'attività internazionale delle Regioni.

Molto vi sarebbe al riguardo da dire, già in merito alla strana opzione fatta dal legislatore costituzionale di riforma, per la parte in cui ha circoscritto il ruolo delle Regioni alla sola fase discendente del processo decisionale, senza dunque dar loro spazio in sede di confezione degli atti internazionali da parte dello Stato. Alla legge La Loggia è, quindi, mancato lo slancio coraggioso che avrebbe potuto colmare questa lacuna di costruzione lasciata scoperta dalla legge cost. n. 3 del 2001.

Altri punti ancora sarebbe ora opportuno toccare, specie per ciò che concerne il potere contrattuale delle Regioni, per un verso concepito come, in buona sostanza, meramente servente nei riguardi del potere contrattuale dello Stato e, per un altro verso, comunque soggetto ad un esercizio sostanzialmente "duumvirale", la Regione venendo "assistita" in sede di trattative svolte all'estero dalla rappresentanza diplomatica dello Stato e, comunque, obbligata a sottoporre lo schema di accordo al giudizio (non meramente di legittimità, ma anche di "opportunità politica") del Governo¹³¹.

Sta di fatto che le regole ora minutamente stabilite dalla legge La Loggia sono considerate vevolevoli per tutte le Regioni, senza distinzione alcuna. Né qui può farsi questione circa la condizione di maggiore o minor favore goduta dalle autonomie differenziate in base ai rispettivi statuti: omissioni e complessive carenze da questi ultimi *ratione temporis* denunziate fanno sì che le Regioni speciali per l'istante debbano contentarsi del regime comune ora introdotto dalla legge in esame. Ma che – come si diceva – proprio su questo terreno la "fantasia" statutaria possa (e debba) esercitarsi, liberandosi da antichi vincoli e condizionamenti e disponendosi alla valorizzazione dell'autonomia, la massima consentita dal principio di unità-indivisibilità della Repubblica, non par dubbio. Nuovamente, dunque, le soluzioni ora offerte dalla legge La Loggia, con la marcata tendenza alla uniformità da esse espresse, rivelano il loro carattere di provvisorietà, in attesa di una crescita della specialità che, pur nei limiti di sistema, può (e deve) specificamente essere affidata alla nuova stagione statutaria ed alla spinta che da esse ci si attende per i suoi conseguenti, adeguati sviluppi.

¹³¹ Notazioni critiche sul punto possono vedersi nel mio *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., pp. 1 ss., spec. pp. 21 ss. e pp. 54 ss., nonché in S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., pp. 224 s.. Timori per un possibile "depotenziamento" del potere estero delle Regioni sono, inoltre, espressi anche da F. G. PIZZETTI, *sub art. 6*, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, cit., pp. 412 ss.. Diverso, invece, il punto di vista, ancora di recente, manifestato da F. PALERMO, *Il potere estero delle regioni*, AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 174.

Per la illustrazione delle procedure attraverso le quali prendono corpo gli accordi e le intese delle Regioni, v., inoltre, G. BUONOMO, *sub art. 6*, in AA.VV., *Legge "La Loggia"*, cit., pp. 141 ss.; F. MARCELLI - V. GIAMMUSSO (curr.), *Commento agli articoli*, cit., pp. 163 ss., spec. pp. 172 ss.; F. MUCCI, *"Potere estero", diritto internazionale e riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Diritto, diritti e autonomie*, cit., pp. 63 ss..

9. Uno sguardo sul futuro (a mo' di conclusione).

Tirare le somme dall'esame appena svolto non è certo agevole, se non altro per l'ampiezza del campo ricoperto e la varietà delle esperienze in esso emergenti, difficilmente accostabili l'una all'altra se non col rischio (che, però, è quasi certezza...) di inevitabili, vistose forzature. Se, tuttavia, volessimo ora fermarci a rilevare unicamente la nota dominante, dalla quale possono intravedersi le più forti e radicate tendenze, questa senza molte incertezze può esser individuata nella spinta all'omologazione della condizione di autonomia: resa tanto più evidente dai ripetuti (e quasi sistematici) silenzi tenuti dalla legge, per molti dei campi da essa coltivati, rispetto ai casi in cui è invece espressamente enunciata la "riserva di specialità". È vero che qualsivoglia opzione può sempre esser messa in discussione in sede di "adeguamento" degli statuti; ciò che rende complessivamente precaria (e per fortuna...), *dal punto di vista delle Regioni speciali*, la disciplina in genere apprestata dalla legge La Loggia per le Regioni di diritto comune. E, tuttavia, la stessa idea di "adeguamento" sembra esser – come si è altrove fatto notare¹³² – ambiversa, ad un tempo esprimendo il bisogno della uniformità e quello della diversificazione. In ogni caso, se si limita ora l'attenzione alla sola legge La Loggia, senza nulla dunque dire (anche perché oggettivamente non può esser detto...) circa le prospettive di rigenerazione della specialità legate alla progettazione statutaria, la tendenza all'omologazione risulta – come si diceva – esser non poco marcata, come è ad esempio attestato dalla circostanza, alla quale conviene da ultimo riservare un cenno (seppur non di specifico interesse per la riflessione qui fatta), che nulla si dice nella legge a riguardo delle procedure di "specializzazione", di cui all'ultimo comma dell'art. 116¹³³. Ciò che, invero, può esser spiegato in più modi: ora (*in bonam partem*) considerandosi per questa parte *self-executing* il dettato costituzionale, come tale non bisognoso di alcuna disciplina volta a darvi attuazione, ora invece (*in malam partem*) come indice non poco eloquente di un premeditato disegno indirizzato a devitalizzare l'indicazione costituzionale, spuntando in tal modo un'arma potenzialmente non poco penetrante, di cui l'autonomia è stata dotata dal legislatore di riforma, ancora prima che sia per la prima volta usata. Purtroppo, quest'ultima spiegazione sembra quella maggiormente accreditata, specie se vista in relazione al dichiarato proposito, ripetutamente enunciato¹³⁴, di abrogazione del disposto costituzionale in parola.

¹³² ... Nel mio *Forma e sostanza dell'"adeguamento" degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V*, cit., pp. 357 ss..

¹³³ A riguardo di esse, v., ora, anche per risalenti indicazioni, S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., nonché in *Federalismi.it*, 13/2003.

¹³⁴ Non a caso, malgrado le non secondarie differenze riscontrabili nel disegno di revisione costituzionale licenziato dal Governo nell'aprile scorso rispetto all'altro, di "maxiriforma", dell'ottobre dello stesso anno, l'intento suddetto trovasi tale e quale affermato.

Non giova qui intrattenersi ulteriormente sul punto, interrogandosi circa le ragioni addotte a sostegno di questa scelta, se abbiano (o no) pregio e quale appunto esso sia; conta solo la “cosa” in sé, indubbiamente indicativa di una tendenza di cui è doveroso tener conto al momento in cui si tenta di prefigurare quali spazi possano residuare per un’effettiva diversificazione delle autonomie, anche – se del caso – andando oltre la rigida (e ormai largamente obsoleta) bipartizione dei tipi in cui essi si articolano.

Il progetto di “maxiriforma” della seconda parte della Costituzione, al quale si è appena accennato – l’ultimo al momento in cui si scrive ad esser licenziato da un Governo fin troppo prolifico quanto al concepimento di testi, tuttavia ad oggi abortiti¹³⁵ – consolida questa tendenza. E lo fa non tanto per il fatto di rinnovare la portata della clausola di maggior favore, correlata alle novità introdotte dalla “maxiriforma” stessa, in uno con l’ennesimo richiamo al futuro “adeguamento” degli statuti, quanto per il contenuto stesso dei nuovi enunciati, da se medesimi votati ad essere applicati all’intero territorio della Repubblica. D’altronde, il rifacimento dell’apparato centrale – quale che sia il giudizio che si ritenga di darne (e, a mia opinione, è complessivamente negativo) – non può che valere, di tutta evidenza, per ogni Regione: si tratti del nuovo Senato come pure della Corte costituzionale, per dire ora solo degli organi la cui ristrutturazione maggiormente si lega alle sorti dell’istituto regionale.

In un contesto siffatto, così com’è e come promette di essere per l’avvenire, è conclusivamente da chiedersi se la specialità abbia ancora un senso e, soprattutto, se possa averlo, *rinnovato* se non autenticamente *nuovo*, in futuro. Una ricerca, questa, che si rende tanto più faticosa e problematica, quanto più avanza (perlomeno sulla carta...) l’autonomia di diritto comune e che, tuttavia, se, per un verso, trova davanti a sé spazi oggettivamente ristretti in relazione a passate esperienze (e per i campi in cui queste usualmente si sono manifestate), per un altro, invece, si apre ad interessanti sviluppi, proprio con riferimento ai campi ad oggi meno coltivati o nient’affatto esplorati, perlomeno facendo utilizzo dei nuovi strumenti apprestati dalla riforma. Il riferimento alle relazioni internazionali e con la Comunità europea è il primo che viene, a tal proposito, spontaneo in mente (ma altri ancora potrebbero farsi, ad esempio per ciò che riguarda un nuovo modo di svolgimento dei rapporti tra gli enti, in applicazione dei principi di leale cooperazione e di sussidiarietà, e di questi coi privati, laddove la peculiare conformazione di alcuni territori potrebbe appunto

¹³⁵ Non posso trattenermi dal rilevare, ancora una volta, il disagio provato (e – mi pare di poter dire – largamente condiviso) davanti alla elaborazione a getto continuo di disegni che si accavallano l’un l’altro, ora fagocitandosi a vicenda ed ora invece disponendosi come le scatole cinesi, in un modo complessivo tale da delegittimare, ad un tempo (e per paradossale che possa, da vari punti di vista, sembrare), se stessi e la Costituzione: se stessi, dal momento che un siffatto operare toglie credibilità a chi lo pone in essere; la Costituzione, poi, per il fatto di diffondersi ed avvalorarsi sempre di più la tesi della sua inservibilità, resa appunto evidente già dal mero fatto della insistenza con cui se ne progetta il (più o meno ampio) rifacimento. Dinnanzi ad un sì disinvolto utilizzo degli strumenti di normazione costituzionale, francamente, non saprei dire se è maggiore l’inquietudine o la malinconia per come la Carta costituzionale è trattata e per come potrebbe, di qui a non molto, esserne sfigurato il volto.

sollecitare un più intenso ed incisivo utilizzo degli strumenti di cui l'autonomia dispone (ovverosia l'allestimento di nuovi). Entrano a questo punto in gioco particolarmente le responsabilità delle stesse Regioni, in aggiunta a quelle dello Stato (dove è, comunque, il "motore" primo delle riforme), responsabilità rilevanti su più piani ed in più momenti: vuoi per il fatto che l'elaborazione dei nuovi statuti è, in buona sostanza, nelle mani, appunto, delle Regioni¹³⁶, per quanto poi ovviamente bisognosa di rispecchiarsi nelle procedure dell'art. 138, e ad esse dunque spetta produrre quello sforzo coraggioso per la rigenerazione di istituti (dove più dove meno) ormai invecchiati; e vuoi per la ragione che, comunque, a bocce statutarie ferme, deve poi mettersi in moto principalmente (se non pure esclusivamente)¹³⁷ la macchina regionale, la sola ad esser in grado di rendere un servizio compiuto alla comunità stanziata sul territorio (e, perciò, come s'è detto, alla stessa autonomia), portando ad effetto le novità introdotte dallo statuto e dando complessivamente fondo a tutte le risorse da quest'ultimo offerte per l'affermazione dell'autonomia.

La vera partita – come si sa – si gioca poi soprattutto in sede operativa: senza voler, infatti, sottostimare il significato delle formule statutarie, come pure di quelle costituzionali in genere, la loro laconicità e vaghezza espressiva è tale che gli spazi residuati a vantaggio di coloro che sono chiamati a darvi svolgimento sono pur sempre di notevole consistenza. Stiamo, dunque, a vedere quale uso se ne farà da parte delle forze politiche e delle istituzioni agenti in ambito locale, per quanto, alla luce dell'esperienza ad oggi maturata, si faccia non poca fatica a coltivare ed a far crescere il seme della speranza per un'autonomia autenticamente, profondamente rigenerata e, perciò, orientata verso la realizzazione, oltre che di se stessa, dei valori portanti dell'ordinamento ai quali rimane, nondimeno, indissolubilmente legata.

¹³⁶ ... Sollecitate ad attivarsi per la elaborazione di una "proposta" di statuto da sottoporre quindi alle Camere. Discorso diverso è, poi, quello circa la perdurante vigenza della forma (meramente consultiva) di partecipazione alla riscrittura degli statuti, quale prevista dalla legge cost. n. 2 del 2001. Seppure, infatti, la stessa non avvantaggi le Regioni differenziate, in rapporto invece all'autonomia sul piano dell'organizzazione goduta dalle Regioni di diritto comune, nonché a quella prevista, in ordine al mutamento dell'assetto costituzionale delle competenze, dall'ultimo comma dell'art. 116, non sembra tuttavia ad essa applicabile la clausola dell'art. 10, purtroppo da se medesima ristretta alle sole condizioni di maggior favore introdotte dalla legge cost. n. 3 del 2001. Che quest'esito, poi, sia irragionevole viene difficile da negare. La qual cosa, per la sua parte, ulteriormente avvalorata l'idea, altrove argomentata (v., nuovamente, il mio *Forma e sostanza dell' "adeguamento" degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V*, cit., pp. 367 ss.), volta a convertire da *statico* in *dinamico* il meccanismo di "adattamento automatico" della specialità alle condizioni più vantaggiose per l'autonomia in ogni tempo e da qualunque atto introdotte a beneficio delle regioni ordinarie.

¹³⁷ Penso ora particolarmente alla confezione delle norme di attuazione, in occasione della quale nondimeno un ruolo di centrale rilievo è giocato dalla rappresentanza regionale in seno alle Commissioni paritetiche.

Il sistema (quasi) federale italiano

Luca MEZZETTI*

Sommario

1. Le Regioni e gli enti locali nel nuovo Titolo V – parte II della Costituzione: osservazioni introduttive.
2. Rapporti fra lo Stato e gli enti locali: legge statale e ordinamento degli enti locali.
 - 2.1. segue: i poteri sostitutivi dello Stato.
 - 2.2. La Conferenza Stato – Regioni e la Conferenza Stato – città ed autonomie locali.
 - 2.3. Il Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie.
 - 2.4. La partecipazione degli enti locali al procedimento legislativo dello Stato.
3. I rapporti fra le Regioni e gli enti locali.
 - 3.1. Il sistema regionale delle autonomie locali. Strumenti di cooperazione verticale fra Regioni ed enti locali e di cooperazione orizzontale fra enti locali minori.
 - 3.2. Il Consiglio delle Autonomie locali.
4. Le funzioni amministrative del Comune e della Provincia.
5. La potestà normativa degli enti locali.
6. Conclusioni.

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di Giurisprudenza Università degli Studi di Udine.

1. Le Regioni e gli enti locali nel nuovo Titolo V – parte II della Costituzione: osservazioni introduttive.

Il lungo ed articolato percorso di riforme legislative che hanno interessato l'ordinamento regionale e delle autonomie locali nel periodo successivo al 1990 è culminato nella revisione della Costituzione (Titolo V, parte II) realizzata nelle due tappe fondamentali identificabili con la *legge costituzionale n. 1/1999* e con la *legge costituzionale n. 3/2001*.

Tale percorso di riforme ha apportato significative integrazioni al testo costituzionale sul versante dei principi fondamentali che connotavano fin dalle sue origini la Costituzione del 1948 in materia regionale e delle autonomie locali: accanto ai due principi della *unità e indivisibilità della Repubblica* (art. 5) e a quello della *unità nazionale*, contemplato dall'art. 87 Cost., sono stati infatti introdotti il principio della *unità giuridica ed economica dello Stato* (art. 120 Cost., nel nuovo testo conseguente alla riforma del 2001); il principio della *coesione e solidarietà sociale* (art. 119, quarto comma nuovo testo), cui si ricollega il principio della *tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali* (art. 120 Cost., riformato nel 2001); il principio di *sussidiarietà, di leale cooperazione e di differenziazione e adeguatazza* cui si devono conformare i rapporti fra i diversi livelli di governo secondo gli articoli 118 e 120 della Costituzione nel nuovo testo introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Numerosi sono i profili essenziali della riforma che hanno apportato, in particolare, la *legge costituzionale n. 1/1999* e la *legge costituzionale n. 3/2001*.

- a) La nuova formulazione dell'art. 117 Cost. che, rovesciando la tecnica di riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni precedentemente accolta dalla disposizione in esame, prevede ora – seguendo il modello tipicamente federale – una elencazione enumerativa – tassativa di materie sulle quali lo Stato (il Parlamento con legge ovvero il Governo con decreto legislativo) esercita la propria *potestà legislativa esclusiva*, non potendo dunque intervenire nelle materie suddette le regioni attraverso la propria legislazione. Si tratta di un elenco relativamente lungo di materie raggruppabili in otto insiemi omogenei (rapporti internazionali, politica economico–monetaria, status delle persone, organizzazione dello Stato, sicurezza dello Stato, politiche sociali, giustizia, tutela ambientale e del patrimonio storico–artistico). A tale elencazione si aggiunge una ulteriore elencazione di materie – in seno al terzo comma del medesimo articolo 117 Cost. – sulle quali si esercita la *potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni*: nelle materie di legislazione concorrente spetta alle

Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Tali materie sono: 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 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 e 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 di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Infine, introducendosi nel quarto comma dell'art. 117 Cost. la tipica *clausola federale di tipo residuale*, si attribuisce alle Regioni la *potestà legislativa esclusiva* in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

I limiti che la legislazione regionale comunque incontra devono identificarsi con il limite costituzionale del rispetto della Costituzione, i limiti derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, il limite territoriale, il limite delle materie, il limite della unità giuridica ed economica dello Stato.

Sul versante dei *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*, si deve infine segnalare l'importante innovazione apportata dall'art. 117 Cost. nel suo nuovo testo ai sensi del quale le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (fase ascendente) e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea (fase discendente), nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. Tali profili si trovano attualmente disciplinati ad opera delle leggi n. 183/1987, 86/1989, 128/1998 e 131/2003.

Con riferimento, in particolare, all'esercizio da parte delle Regioni del *potere estero*, lo stesso art. 117 Cost. – nel testo introdotto dalla revisione costituzionale del 2001 – consente alle Regioni, nelle materie di propria competenza, di concludere *accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato*, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

- b) La diversa attribuzione, rispetto al passato, del *potere regolamentare regionale* alle *Giunte regionali* – espressioni del potere esecutivo regionale – piuttosto che ai Consigli regionali, espressioni del potere legislativo e rappresentativo regionale, realizzata attraverso la riformulazione dell'art. 121 Cost., avvenuta nel 1999.

Quanto alle materie oggetto di esplicazione del potere regolamentare, l'art. 117 Cost. prevede oggi che tale potere spetti allo *Stato* sulle materie di competenza legislativa esclusiva (salva delega alle Regioni da parte della legge statale) e spetti alle *Regioni* su tutte le restanti materie, vale a dire quelle di competenza legislativa concorrente Stato–Regioni e quelle di competenza legislativa esclusiva regionale.

- c) La riformulazione dell'art. 123 Cost. che, con riferimento alla *potestà statutaria* delle regioni ordinarie, originariamente disciplinava il procedimento di formazione dello Statuto regionale articolandolo in due fasi, l'una svolgentsi in sede regionale (la delibera dello Statuto da parte del Consiglio regionale) e l'altra in sede parlamentare centrale (il recepimento dello Statuto regionale attraverso legge ordinaria del Parlamento) e che oggi, in seguito alla revisione costituzionale intervenuta nel 1999, si svolge interamente in sede regionale. In particolare, lo statuto regionale è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi. Lo statuto, in particolare, determina, in armonia con la Costituzione, la *forma di governo* e i *principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione*, configurandosi quale autentica “Costituzione regionale”. Lo statuto regola inoltre l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Per quanto concerne, in particolare, la *forma di governo* che le Regioni possono scegliere, l'art. 122, ultimo comma della Costituzione, revisionato nel 1999, stabilisce quale regola generale (tuttavia derogabile dalle regioni in seno al proprio Statuto) che il *Presidente della Giunta regionale*, salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente, è eletto a *suffragio universale e diretto*. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta. Ai sensi

dell'art. 126 Cost., parimenti revisionato nel 1999, il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano, secondo lo schema delineato dall'art. 126 Cost., le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

La tipologia di forma di governo descritta dalle due disposizioni costituzionali in precedenza richiamate (artt. 122 e 126 Cost.), proposta ma non imposta alle Regioni che – in sede di elaborazione del nuovo Statuto regionale – si accingano a disciplinare la propria forma di governo, sembra dunque richiamare e conformarsi al modello della *forma di governo semiparlamentare*, basata sulla elezione a suffragio universale e diretto del vertice del potere esecutivo (il Presidente della Giunta regionale) e sulla instaurazione di un rapporto di co-dipendenza funzionale fra il Legislativo (il Consiglio regionale) e l'Esecutivo (il Presidente della Giunta regionale), secondo il principio *aut simul stabunt aut simul cadent*. Resta peraltro ferma la possibilità per le Regioni di optare nell'ambito del proprio Statuto regionale a favore di *diversa forma di governo* che, eventualmente, accentui le caratteristiche presidenzialistiche (forma di governo presidenziale) ovvero parlamentaristiche (forma di governo parlamentare di tipo maggioritario o a tendenza assembleare) dell'ordinamento “costituzionale” regionale.

In seguito alle innovazioni introdotte dalla revisione costituzionale del 1999 in seno all'art. 122 Cost., infine, il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

- d) La riformulazione dell'art. 114 Cost. che, nella sua versione originaria, prevedeva la ripartizione della Repubblica in Regioni, Province e Comuni e vede invece oggi ribaltata l'elencazione degli enti autonomi territoriali (“*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*”), essendosi evidenziata e sottolineata la forte vocazione e proiezione territoriale del Comune che, sulla base del principio di sussidiarietà, si configura come l'ente locale più vicino agli interessi degli amministrati.

- e) la identificazione della stessa Costituzione quale sede in cui radica l'autonomia degli enti locali, che quindi – almeno in via tendenziale – deve ritenersi che trovi un limite invalicabile nei soli principi fissati dalla Costituzione medesima; lo stesso art. 114 Cost., nel nuovo testo, riconosce infatti Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni quali *enti autonomi*, dotati di propri *statuti, poteri e funzioni* secondo i principi fissati dalla Costituzione.
- f) L'attribuzione in via generale delle funzioni amministrative a favore dei Comuni operata dal nuovo art. 118 Cost. e la costituzionalizzazione dei *principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*, che trovano applicazione in sede di conferimento delle funzioni medesime a Province, Città metropolitane, Regioni o Stato qualora risulti necessario assicurarne l'esercizio unitario.
- g) Il riconoscimento della *potestà regolamentare* a Comuni, Province e Città metropolitane con riferimento alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.
- h) La costituzionalizzazione del *federalismo fiscale*, realizzata attraverso la nuova formulazione dell'art. 119 Cost., che riconosce autonomia finanziaria di entrata e di spesa a favore delle Regioni e degli enti locali, che possono stabilire ed applicare tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.
- i) La previsione dell'istituto del *potere sostitutivo* del Governo, contemplato dal nuovo art. 120 Cost. ed esercitabile nei confronti degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, ove gli organi medesimi diano luogo ad inadempienze sul versante del mancato rispetto di norme e trattati internazionali o di norme comunitarie, nei casi di grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando possa risultare pregiudicata l'unità giuridica od economica dell'ordinamento ed in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.
- l) L'abolizione dei controlli statali sugli atti amministrativi regionali, prodottasi quale conseguenza della avvenuta abrogazione del primo comma dell'art. 125 della Costituzione, nonché l'abolizione dei controlli regionali sugli atti amministrativi degli enti locali minori, prodottasi quale conseguenza della avvenuta abrogazione dell'art. 130 Cost..
- m) La previsione, contenuta nel nuovo art. 123 Cost., del *Consiglio delle Autonomie locali* quale organo di consultazione fra la Regione e le autonomie locali che le regioni dovranno necessariamente prevedere in seno ai propri statuti.

2. Rapporti fra lo Stato e gli enti locali: legge statale e ordinamento degli enti locali.

L'art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione, nel testo di nuova formulazione apportato dalla legge costituzionale n. 3/2001, riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina della materia relativa a "*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*"; non è stato quindi adottato su tale versante il medesimo modello di conferimento delle competenze seguito a favore delle Regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia), riconosciute titolari di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali ad opera della legge costituzionale n. 2/1993.

Più recentemente, la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", ha delegato al Governo la adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati alla individuazione delle funzioni fondamentali essenziali per il funzionamento degli enti locali nonché per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento. In sede di attuazione di tale delega, il Governo è chiamato ad attenersi, fra gli altri, ai principi e criteri direttivi che consistano a) nella individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente e auto riguardo alle funzioni storicamente svolte e b) nella previsione di strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di una pluralità di enti, individuando a tal fine specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato.

Fatte salve le materie sopra citate (sistema elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali), conferite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato centrale, le leggi regionali possono dettare la disciplina ordinamentale locale in tutte le materie attualmente contemplate dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267/2000), compreso l'ordinamento finanziario locale. Su tale versante la legislazione regionale deve tuttavia intendersi di natura concorrente con la legislazione statale in quanto l'art. 117, terzo comma Cost. contempla, fra le materie di legislazione concorrente, *l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*. Si deve notare, inoltre, che la potestà legislativa regionale (concorrente) si estende, parimenti ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost., a varie materie che il testo unico sugli enti locali contempla (artt. 13, 19 e 20) quali oggetto di esercizio delle funzioni amministrative da parte del Comune e, in particolare, della Provincia (possono ricordarsi, in

particolare, l'istruzione, la protezione civile, il governo del territorio, i trasporti, le risorse idriche ed energetiche, i beni culturali ed ambientali).

È dalla lettura complessiva dell'art. 117 Cost. e della legge n. 131/2003 che si può quindi comprendere come gli statuti di autonomia degli enti locali subiscano molteplici fattori di condizionamento e non possano tuttora considerarsi quali autentiche normative fondamentali dell'ordinamento giuridico interno degli enti locali, idonee a disciplinarne in via esaustiva gli elementi costitutivi, pur alla luce del già ricordato conferimento alla fonte statutaria comunale e provinciale (art. 114 Cost.) del potere di delineare poteri e funzioni locali apparentemente nel (solo) rispetto dei principi della Costituzione.

2.1. segue: i poteri sostitutivi dello Stato.

Come si è osservato in sede di considerazioni introduttive, il nuovo art. 120, secondo comma Cost. contempla l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo nei confronti di organi, oltre che delle Regioni, di Città metropolitane, Province e Comuni, ove ricorrano cause giustificative dell'esercizio medesimo identificabili con 1) il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; 2) ipotesi di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; 3) l'esigenza di tutelare l'unità giuridica od economica ed in particolare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, secondo l'art. 117, secondo comma, lett. m, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Lo stesso art. 120, secondo comma Cost. opera poi un rinvio alla legge ordinaria al fine della puntuale definizione delle procedure capaci di garantire che l'esercizio dei poteri sostitutivi avvenga nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione. L'art. 8 della legge n. 131/2003 ("Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo") contempla un procedimento articolato in due fasi che consistono nella assegnazione all'ente interessato, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari e, decorso inutilmente tale termine, nella adozione dei provvedimenti, anche normativi, necessari, ovvero nella nomina di apposito commissario. Qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province e Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. In tali casi, inoltre, il commissario può provvedere solo previo parere del Consiglio delle Autonomie locali, naturalmente ove già istituito.

2.2. La Conferenza Stato – Regioni e la Conferenza Stato – città ed autonomie locali.

Alla *Conferenza Stato–città ed autonomie locali*, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 luglio 1996 e istituzionalmente incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, sono stati conferiti compiti di coordinamento, studio, informazione e consultazione relativamente alle problematiche connesse all’ambito delle funzioni e delle competenze proprie di Province e Comuni e di quelle delegate agli enti medesimi dallo Stato. Il decreto legislativo n. 281/1997 ha in seguito provveduto a definire e ad ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e ne ha disposto la *unificazione*, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato–città ed autonomie locali in precedenza menzionata.

In particolare, la *Conferenza Stato–città ed autonomie locali* svolge compiti di coordinamento nei rapporti fra lo Stato e le autonomie locali, nonché di studio, informazione e confronto nelle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate di province e Comuni. La Conferenza Stato–città ed autonomie locali è inoltre sede di discussione ed esame dei problemi relativi all’ordinamento ed al funzionamento degli enti locali, compresi gli aspetti relativi alle politiche finanziarie e di bilancio e alle risorse umane e strumentali; delle iniziative legislative e degli atti generali di governo attinenti ai medesimi profili; dei problemi relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici.

La *Conferenza unificata* esprime pareri sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati, sul documento di programmazione economica e finanziaria, nonché sugli schemi di decreto legislativo adottati dal Governo in sede di conferimento di funzioni e compiti a Regioni ed enti locali ai sensi della legge n. 59/1997; promuove sancisce intese ed accordi tra Governo, Regioni, Province e Comuni al fine del coordinamento dell’esercizio delle rispettive competenze e dello svolgimento in via collaborativa di attività di interesse comune; assicura lo scambio di dati ed informazioni fra i diversi livelli di governo, anche attraverso la approvazione di protocolli di intesa tra le amministrazioni centrali e locali; è consultata sulle linee generali delle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità del personale connessi al conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali.

2.3. Il Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie.

La figura del Commissario del Governo, originariamente contemplato dall'art. 124 Cost. (abrogato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001) quale organo di sovrintendenza alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato in ambito regionale e di coordinamento delle medesime con quelle esercitate dalla Regione, mantenuta in vita dall'art. 11, comma 3 del decreto legislativo n. 300/1999 sulla organizzazione del Governo, scomparsa in seguito alla avvenuta abrogazione, d'anzì ricordata, dell'art. 124 Cost., è stata riesumata dall'art. 10 della legge n. 131/2003, seppure sotto la nuova denominazione di *Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie*. Nell'esercizio di tali funzioni, il prefetto preposto all'ufficio territoriale del Governo avente sede nella città capoluogo della Regione cura in sede regionale, nella veste di rappresentante dello Stato, fra l'altro, *la promozione delle misure di coordinamento tra Stato e autonomie locali* previste dal decreto legislativo n. 281/1997, *l'esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei ministri che costituiscano una manifestazione dell'esercizio del potere sostitutivo* contemplato dall'art. 120 della Costituzione, infine *la verifica dell'interscambio di dati e informazioni rilevanti sull'attività statale, regionale e degli enti locali* contemplato dall'art. 6 del decreto legislativo n. 112/1998.

2.4. La partecipazione degli enti locali al procedimento legislativo dello Stato.

Le revisioni costituzionali intervenute con le citate leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001 hanno avuto ad oggetto, come si è osservato, il Titolo V della parte II della Costituzione, lasciando tuttavia intatto il titolo I della medesima parte II, relativo all'assetto del Parlamento ed alle competenze e funzioni delle Camere. Le revisioni costituzionali più recenti non hanno modificato, in altri termini, il sistema parlamentare italiano improntato al modello del "bicameralismo perfetto", formula con la quale tradizionalmente si intende evocare la piena eguaglianza dei due rami del Parlamento quanto al loro procedimento di formazione, con riferimento alle competenze – di natura paritaria – di cui sono titolari e avuto riguardo al loro carattere di assemblee rappresentative della collettività nazionale nel suo complesso. Il titolare del potere di revisione costituzionale ha rinunciato, in particolare, alla trasformazione del Senato in Camera propriamente federale ovvero in Camera delle Regioni e delle autonomie, ormai ritenuta da una pluralità di parti quale organismo indispensabile di raccordo parlamentare fra lo Stato centrale ed il sistema delle autonomie e quale sede irrinunciabile di rappresentanza degli interessi regionali e locali al cuore del sistema. È tuttavia opportuno ricordare in questa sede la soluzione transitoria che, in attesa di una organica revisione delle disposizioni

contenute nel titolo I della parte II della Costituzione, è stata adottata in seno all'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001. Si è infatti inteso valorizzare il ruolo della *Commissione parlamentare bicamerale per gli affari regionali* quale strumento di garanzia degli ambiti di autonomia delle Regioni e degli enti locali rispetto all'esercizio della potestà legislativa statale. In tale fase, i regolamenti parlamentari possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Nella sua formazione integrata, la Commissione può intervenire nel procedimento legislativo che abbia ad oggetto materie di competenza concorrente (contemplate dall'art. 117, terzo comma Cost.) ovvero la materia della finanza regionale e locale (contemplata dall'art. 119 Cost.). Si contempla, in particolare, una ipotesi di procedimento aggravato e atipico di formazione della legge – quadro parlamentare ovvero della legge parlamentare che incida sugli interessi regionali e locali in materia finanziaria, esigendo l'art. 11, comma 2 della legge costituzionale n. 3/2001 che il plenum dell'assemblea deliberi a maggioranza assoluta dei suoi componenti qualora la Commissione esprima – sui progetti di legge del tipo menzionato – parere contrario ovvero parere favorevole ma condizionato alla introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la commissione parlamentare che ha svolto l'esame dei progetti stessi non vi sia adeguata.

3. I rapporti fra le Regioni e gli enti locali.

3.1. Il sistema regionale delle autonomie locali. Strumenti di cooperazione verticale fra Regioni ed enti locali e di cooperazione orizzontale fra enti locali minori.

Al fine di delineare, seppure in via di prima approssimazione, il problematico quadro dei rapporti fra Regione ed enti autonomi territoriali minori – Comuni e Province – nel contesto del sistema regionale delle autonomie locali e avendo a mente la collocazione istituzionale della Regione – come definita dalla Corte costituzionale (vedi, ad esempio, sentenza 343/1991) – quale *centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali*, si deve fare riferimento al parallelo normativo (che tende ad assumere i caratteri del conflitto) venutosi ad instaurare fra l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 267/2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) ed il nuovo art. 117, sesto comma Cost. (introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001). La prima delle norme citate affida infatti alle Regioni il compito di organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle

caratteristiche della popolazione e del territorio. Il sesto comma dell'art 117 Cost. attribuisce d'altro canto la *potestà regolamentare* a Comuni, Province e Città metropolitane in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. È alla luce della concorrenza che si produce fra i due contenuti normativi e della innovazione apportata dalla revisione costituzionale del 2001 che deve attualmente leggersi il potere di organizzazione conferito alle regioni dall'art. 4, comma 1 del decreto legislativo n. 267/2000 quale potere di articolazione, conferimento e distribuzione delle funzioni amministrative dislocandole fra i due livelli di governo comunale e provinciale una volta che siano stati identificati gli interessi comunali e provinciali. Vedremo in seguito il nesso di stretta consequenzialità che lega – in successione temporale – la legge n. 59/1997, il decreto legislativo n. 112/1998 e le leggi regionali che a quest'ultimo hanno dato attuazione in sede di individuazione delle funzioni richiedenti un esercizio unitario a livello regionale e di conferimento delle restanti funzioni e dei residuali compiti a favore di Comuni e Province. Sembra importante osservare fin d'ora come le Regioni siano chiamate ad organizzare l'esercizio delle funzioni comunali e provinciali – nel senso dianzi precisato – nel rispetto dei limiti seguenti: a) i principi posti dal testo unico sugli enti locali con riferimento alle funzioni comunali e provinciali; b) il criterio della ragionevolezza cui devono improntarsi le scelte organizzative regionali quanto alla loro coerenza rispetto alle caratteristiche della popolazione e del territorio; c) il principio dell'autonomia statutaria e della potestà regolamentare – in precedenza richiamata con riferimento a quanto disposto dall'art. 117, comma 6 Cost. – di Comuni e Province; d) il rispetto dei principi contemplati dall'art. 4, comma 3 della legge n. 59/1997 (sussidiarietà, completezza, efficienza, economicità, cooperazione fra i diversi livelli di governo, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione, copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative, autonomia organizzativa e regolamentare e responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi loro conferiti).

Dal combinato disposto degli artt. 4 e 5 del decreto legislativo n. 267/2000 si evince che spetta alle leggi regionali: 1) indicare *i principi della cooperazione tra Comuni e Province tra loro* (profilo orizzontale) e *della cooperazione tra gli enti minori e la Regione* (profilo verticale), al fine della realizzazione di un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile (art. 4, comma 4); 2) stabilire *i modi e le forme della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e dei programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione* (art. 5, comma 3); 3) indicare *i criteri* e fissare *le procedure* per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei Comuni e delle province, rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali (art. 5, comma 4); 4) indicare *gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale* e ripartire su tale base *le risorse*

destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali; 5) disciplinare *modi e procedimenti* per la verifica della compatibilità fra gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale con i programmi regionali (art. 5, comma 5); 6) prevedere *strumenti e procedure di raccordo e concertazione*, anche di natura permanente, che consentano forme di cooperazione di tipo strutturale e funzionale, al fine di consentire lo svolgimento di un'azione sinergica e coordinata fra la Regione e gli enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

Accanto agli strumenti ed alle procedure di raccordo e concertazione – sia di tipo verticale che orizzontale – delineati dalle leggi regionali devono poi menzionarsi le *forme associative* contemplate dal decreto legislativo n. 267/2000 (artt. 30 – 34), tali da assumere, a loro volta, una connotazione orizzontale ovvero verticale. Risultano prevalentemente (ancorché non esclusivamente) connotate nel primo senso le *convenzioni*, che gli enti locali possono stipulare al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati; i *consorzi*, che gli enti locali possono costituire per la gestione associata di uno o più servizi ovvero per l'esercizio associato di funzioni; le *unioni di comuni*, che due o più Comuni possono costituire allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Risultano prevalentemente connotati nel secondo senso gli *accordi di programma*, concepiti quali strumenti di coordinamento delle azioni dei diversi livelli di governo (regionale e degli enti locali, eventualmente anche statale) per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedano, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, Province e Regioni.

Deve infine ricordarsi come già la legge n. 662/1996 (art. 2, comma 203) avesse contemplato un ventaglio ancora più ampio di strumenti di cooperazione e coordinamento, sia verticali che orizzontali – la *programmazione negoziata*, l'*intesa istituzionale di programma*, l'*accordo di programma quadro*, il *patto territoriale*, il *contratto di area* – che integrano la tipologia delle forme di collaborazione in precedenza richiamate.

3.2. Il Consiglio delle Autonomie locali.

Come si è notato in sede di osservazioni introduttive, la legge costituzionale n. 3/2001 ha integrato l'art. 123 Cost. aggiungendovi un ultimo comma, ai sensi del quale ogni regione è tenuta a contemplare, in seno al proprio statuto, il Consiglio delle Autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

Se da una parte appare chiaro l'intento del titolare del potere di revisione costituzionale di istituzionalizzare un organo di coordinamento fra i diversi livelli di governo che compongono il sistema delle autonomie locali nel

complessivo contesto regionale, dall'altra tale operazione di inserimento degli enti locali nel circuito istituzionale regionale non sembra essersi concretata in un innesto deciso della rappresentanza degli enti medesimi nel processo decisionale della Regione, soprattutto avuto riguardo alla natura meramente consultiva che l'art. 123, ultimo comma Cost. sembra attribuire al Consiglio delle Autonomie locali ed in considerazione dei molteplici profili problematici che attengono alla composizione ed al funzionamento del Consiglio, nonché all'ambito materiale di svolgimento delle proprie competenze. Dal testo dell'art. 123, ultimo comma Cost. deriva infatti al legislatore regionale intento alla predisposizione ed approvazione dello Statuto regionale un ampio margine di discrezionalità, in primo luogo, quanto alla definizione della base partecipativa dell'organo di consultazione, che può immaginarsi caratterizzata da una geometria variabile a seconda che vengano ammessi a sedere in seno al Consiglio solo gli enti locali menzionati dal nuovo testo dell'art. 114 Cost. (Comuni, Province e Città metropolitane) ovvero anche le comunità intercomunali (Comunità montane ed isolate), che l'art. 2 del decreto legislativo n. 267/2000 fa comunque rientrare all'interno della categoria degli enti locali, e le forme associative fra enti locali quali le Unioni di Comuni, nonché organismi ulteriori che si configurano quali articolazioni di decentramento di enti locali maggiori (ad esempio municipi, circoscrizioni e circondari).

4. Le funzioni amministrative del Comune e della Provincia.

Il quadro normativo di riferimento al fine della individuazione delle funzioni amministrative dei Comuni e delle Province è formato dagli artt. 3, 13, 19 e 20 del decreto legislativo n. 267/2000, dall'art. 118 della Costituzione nel nuovo testo introdotto dalla revisione costituzionale del 2001 e dall'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*".

Il principio fondamentale adottato dall'art. 118 Cost. si fonda sulla attribuzione delle funzioni amministrative ai *Comuni* quale criterio di ordine generale e di base, fatte salve le ipotesi in cui esigenze legate alla garanzia dell'esercizio unitario delle funzioni medesime ne rendano preferibile il conferimento a Province, Città metropolitane, Regioni o Stato, sulla base dei principi di *sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*.

L'art. 3 del decreto legislativo n. 267/2000, individuando nel Comune *l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo* e nella Provincia *l'ente locale intermedio tra Comune e Regione che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo*, riconosce ai Comuni ed alle Province *autonomia statutaria, normativa, organizzativa e*

amministrativa, nonché *autonomia impositiva e finanziaria* nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

Ai sensi del comma 5 della disposizione in esame, in particolare, le funzioni amministrative dei Comuni e delle Province si distinguono in *funzioni proprie* e in *funzioni conferite*. L'art. 118, secondo comma Cost. riprende la formulazione del citato art. 3 del d. lgs. n. 267/2000 e, in combinato disposto con l'art. 117 Cost., consente di distinguere, all'interno della categoria delle *funzioni conferite*, le *funzioni conferite con legge statale* se ricomprese negli ambiti di legislazione esclusiva dello Stato individuati dall'art. 117, secondo comma Cost., e le *funzioni conferite con legge regionale* se riconducibili alle materie di potestà legislativa regionale concorrente (art. 117, terzo comma Cost.) ovvero alle materie residuali di potestà legislativa regionale esclusiva (art. 117, quarto comma Cost.). Deve inoltre aggiungersi, su tale versante, che una importanza determinante ai fini della ricognizione delle funzioni amministrative conferite ai Comuni ed alle Province attraverso la normativa statale o regionale rivestono, da una parte, il *decreto legislativo n. 112/1998*, adottato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 59/1997, nonché le *leggi regionali di attuazione del decreto n. 112/1998* adottate in seno ai diversi ordinamenti regionali al fine della dislocazione delle funzioni amministrative, nelle materie contemplate dal decreto n. 112 (e in larga misura coincidenti con quelle oggi previste dall'art. 117, terzo comma Cost.), fra il livello di governo regionale e i livelli di governo locali.

Per quanto invece concerne le *funzioni proprie*, è opportuno distinguere le due diverse ipotesi del Comune e della Provincia.

Il *Comune* viene infatti concepito, dall'art. 13 del decreto legislativo n. 267/2000 (secondo una visione oggi corroborata dal nuovo testo dell'art. 118 Cost.), quale *ente a fini generali*, radicandosi in capo all'ente medesimo *tutte* le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, sebbene riferite, precipuamente (ma non esclusivamente), ai settori organici dei servizi alla persona ed alla comunità, all'assetto e alla utilizzazione del territorio e allo sviluppo economico.

La Provincia risulta invece titolare, secondo quanto disposto dall'art. 19 del decreto legislativo n. 267/2000, delle funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, tuttavia sulla base di una caratterizzazione settoriale: i settori contemplati dalla norma da ultimo citata si riferiscono, infatti, principalmente, a tutela dell'ambiente, beni culturali, viabilità e trasporti, caccia e pesca, servizi sanitari e istruzione secondaria. Ulteriori compiti attribuiti alle Province consistono nel coordinamento e nella programmazione, secondo le modalità e le procedure contemplate dall'art. 20 del decreto legislativo n. 267/2000. In particolare, le Province raccolgono e coordinano le proposte avanzate dai Comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale e ambientale della Regione; concorrono alla determinazione del programma regionale di

sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo quanto disposto dalle leggi regionali; formulano e adottano, con riferimento alle previsioni ed agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia generali che settoriali e promuovono il coordinamento dell'attività programmatoria dei Comuni.

L'art. 7 della legge n. 131/2003 ("Attuazione dell'art. 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative") sembra oggi sostanzialmente confermare, tuttavia circostanziandolo con venature di ispirazione centralistica, il quadro descritto. Si ribadisce infatti, da una parte, l'obbligo del conferimento – da parte dello Stato e delle Regioni – delle funzioni amministrative, da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge, a favore di livelli di governo diversi da quello comunale (provinciale, regionale, statale) solo ove occorra garantirne l'unitarietà di esercizio e – si aggiunge nel testo della recente legge rispetto alla normativa fino ad oggi esistente – anche *per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa* ovvero *per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione di omogeneità territoriale*, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi.

5. La potestà normativa degli enti locali.

La potestà normativa degli enti locali consiste nella *potestà statutaria* e nella *potestà regolamentare*, secondo quanto oggi ribadito dall'art. 4, comma 1 della legge n. 131/2003.

Sul versante della potestà statutaria, già la legge n. 142/1990 aveva previsto un contenuto obbligatorio dello statuto comunale e provinciale (*disciplina delle attribuzioni degli organi; forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze; ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici; forme di collaborazione fra Comuni e Province; istituti di partecipazione popolare; forme di decentramento; modalità di accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi*), cui l'art. 6, comma 2 del decreto legislativo n. 267/2000 ha aggiunto, quali elementi caratterizzanti, i *modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente*, anche in giudizio, i *segni distintivi dell'ente locale e le loro precipue caratteristiche*, infine le *norme per assicurare condizioni di pari opportunità fra uomo e donna*. L'art. 4, comma 2 della legge n. 131/2003 ha integrato tale elencazione includendovi le *forme di controllo, anche sostitutivo*, esperibili dagli enti interessati.

Quanto ai limiti che Comuni e Province incontrano in sede di elaborazione ed approvazione dei propri statuti, deve in primo luogo notarsi come tale potestà debba esercitarsi *secondo i principi fissati dalla Costituzione* (art. 114, secondo comma Cost.) e *in armonia* con la stessa, dovendosi inoltre conformare ai *principi generali*

in materia di organizzazione pubblica (art. 4, comma 2, legge n. 131/2003), ai *principi fissati dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (art. 6, comma 2, D. Lgs. n. 267/2000) ed alle disposizioni della legge statale, in precedenza menzionata (v. *supra*, par. 2), che sarà emanata in attuazione dell'art. 117, sesto comma, lett. p) Cost. (in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e le Città metropolitane) (art. 4, comma 2, legge n. 131/2003).

Sul versante della potestà regolamentare, l'art. 117, sesto comma la attribuisce ai Comuni ed alle Province in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro conferite; l'art. 4, comma 4 della legge n. 131/2003, d'altro canto, precisa come tale disciplina – che la norma da ultimo citata estende alla *gestione* delle funzioni locali – debba venire alla luce, oltre che nel rispetto delle norme statutarie (art. 4, comma 3, legge n. 131/2003), nell'ambito ed entro i limiti dettati dalla legge dello Stato o della Regione, che ne deve assicurare i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze.

L'art. 7 del decreto legislativo n. 267/2000, d'altra parte, già aveva reso oggetto di specifica elencazione una tipologia variegata di regolamenti comunali e provinciali, comprendente i *regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione* (cfr. art. 114, comma 5, D. Lgs. n. 267/2000), i *regolamenti per il funzionamento degli organi istituzionali* (cfr. art. 38, D. Lgs. n. 267/2000), i *regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici* (cfr. art. 89, comma 2, D. Lgs. n. 267/2000), infine i *regolamenti per l'esercizio delle funzioni*. L'adozione di tali regolamenti deve avvenire nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto (comunale o provinciale).

6. Conclusioni.

La forma di Stato–ordinamento italiana ha compiuto nei tempi più recenti passi sostanziali nella direzione della adesione al modello federale di strutturazione dei rapporti fra centro e periferia dell'ordinamento medesimo, abbandonando il modello regionale precedentemente accolto. Tale complesso ed articolato processo di riforme, concretatosi nella approvazione di numerose leggi ordinarie e in varie leggi di revisione costituzionale, si è peraltro sviluppato mantenendo fermi alcuni capisaldi e principi fondamentali insiti originariamente nella Costituzione repubblicana e anzi aggiungendo ulteriori principi – di solidarietà, di leale cooperazione, di sussidiarietà, di unità giuridica ed economica dell'ordinamento – che hanno in certa misura contribuito ad “ammortizzare” l'impatto delle riforme federali e il loro innesto sul tronco originario della costituzione.

A ciò si aggiunga che il federalismo italiano appare tuttora *incompiuto* a causa del fatto che le riforme pur estese del periodo precedente non hanno interessato il titolo I della parte II della Costituzione relativo, in particolare, alla struttura, alla organizzazione ed alle funzioni del Parlamento e delle due Camere che lo compongono (Camera dei Deputati e Senato della Repubblica). Le varie revisioni costituzionali intervenute non hanno modificato, in altri termini, se non in misura minima, il modello di *bicameralismo perfetto e paritario* vigente tuttora in Italia, che si sostanzia nella previsione di sistemi elettorali largamente coincidenti per quanto concerne la formazione delle Camere e nel conferimento di *identiche attribuzioni* ad entrambe le Camere sui versanti delle funzioni rappresentativa, ispettiva e di controllo, nonché nella previsione della funzione legislativa quale funzione da esercitarsi *collettivamente* da parte delle due Camere e nella instaurazione del rapporto fiduciario fra il Governo ed *entrambe* le Camere del Parlamento. Non si è attuata, in altri termini, una differenziazione funzionale fra le due Camere quale riflesso e conseguenza delle riforme in senso federale, non trasformandosi il Senato della Repubblica in Camera federale di rappresentanza degli interessi delle Regioni, né riservando a tale organo funzioni specializzate sul versante federale. È alla luce di tale constatazione che si può rilevare la *natura tuttora parziale ed incompiuta delle riforme federali italiane*, anche se l'attuale maggioranza di governo ha preannunciato la presentazione in Parlamento di un nuovo disegno di legge di revisione costituzionale finalizzato alla trasformazione del Senato *in Camera delle Regioni* e all'ampliamento della composizione della *Corte costituzionale* che, attualmente formata da quindici giudici, risulterebbe formata da *ulteriori sei giudici costituzionali eletti dalle Regioni*. Si deve tuttavia notare che l'assetto estremamente disomogeneo della attuale coalizione di governo non lascia presagire un percorso rapido e facile di approvazione della preannunciata riforma da parte del Parlamento, ulteriore tappa di revisione costituzionale che comunque non potrà completarsi prima della fine del 2004.

Bibliografia essenziale

AA. VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffr  Editore, Milano, 2002;

ANZON A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli Editore, Torino, 2002;

BALDI B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma–Bari, 2003;

BARTOLE S. – BIN R. – FALCON G. – TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Il Mulino, Bologna, 2003;

BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma–Bari, 2002;

BOTTARI C. (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Maggioli Editore, Rimini, 2003;

CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V – Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2002;

CAVALERI P., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2003;

GAMBINO S. (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Giuffr  Editore, Milano, 2003;

GAMBINO S. (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffr  Editore, Milano, 2003;

GROPPI T. – OLIVETTI M. (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Giappichelli Editore, 2003;

MARTINES T. – RUGGERI A. – SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, VI ed., Giuffr  Editore, Milano, 2002;

ROLLA G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffr  Editore, Milano, 2002;

RUGGERI A., “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, *Studi dell’anno 2001*, V, Giappichelli Editore, Torino, 2002;

RUGGERI A., “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, *Studi dell’anno 2002*, VI, 1–2, Giappichelli Editore, Torino, 2003;

RUGGERI A., *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli Editore, Torino, 2001;

RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli Editore, Torino, 2001;

STADERINI F., *Diritto degli enti locali*, X ed., Cedam; Padova, 2003.

Il Consiglio delle Autonomie locali nella prospettiva
della teoria della rappresentanza e del sistema
delle fonti

Elena D'ORLANDO*

Sommario:

1. Riflessioni introduttive sull'identificazione del “guardiano istituzionale” dell'autonomia locale alla luce delle ricadute della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione sull'ordinamento degli enti territoriali minori.
 - 1.1. Le fonti dell'autonomia locale.
 - 1.2. Gli strumenti di tutela dell'autonomia locale: le sedi istituzionali di raccordo.
2. La natura del Consiglio delle Autonomie locali e la forma di governo regionale.
3. ... segue: il sistema delle fonti regionali come strumento di garanzia dell'autonomia locale.
4. L'Assemblea delle Autonomie locali del Friuli Venezia Giulia: analisi del dato positivo nella prospettiva della revisione statutaria.
5. Conclusioni.

* Ricercatore in Diritto pubblico comparato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Udine.

1. Riflessioni introduttive sull'identificazione del "guardiano istituzionale" dell'autonomia locale alla luce delle ricadute della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione sull'ordinamento degli enti territoriali minori.

Il quadro delle fonti normative che, in ragione di gerarchia o competenza, insistono sull'ordinamento degli enti locali a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, è caratterizzato da alcuni profili tracciati dal legislatore di revisione con mano ferma e decisa e, al tempo stesso, da elementi che risultano solo tratteggiati, necessitando di una ulteriore definizione in via esegetica in primo luogo da parte del legislatore (statale e regionale) in sede di attuazione e, quindi, della Corte costituzionale in sede di verifica dell'operato del legislatore (statale e regionale) e di sindacato sugli eventuali conflitti intersoggettivi. È per tale ragione che l'analisi giuridica delle innovazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 3/2001, soprattutto nel tentativo di ricostruire i rapporti tra i diversi livelli di governo, deve necessariamente procedere per singole disposizioni, per quanto proprio la prospettiva offerta dallo studio del riparto di competenze e, quindi, dal rapporto che ne deriva tra le diverse fonti normative, consenta di percepire il respiro complessivo della riforma.

Come è noto, l'ordinamento degli enti locali rientrava tradizionalmente nell'ambito della potestà legislativa statale (art. 128 Cost.), con l'eccezione delle Regioni ad autonomia differenziata abilitate dalla legge costituzionale n. 2/1993 a legiferare in via esclusiva sulla materia (e, quindi, con i "soli" limiti costituzionali, internazionali e comunitari, delle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento, dell'onnipresente interesse nazionale)¹³⁸. Si trattava di una soluzione transattiva rispetto alla logica del pluralismo politico-istituzionale e del connesso principio autonomistico da una parte, e a quella dello Stato unitario e della conseguente pratica di un mero decentramento dall'altra. Tale opzione, inoltre, non faceva chiarezza sulla definizione delle relazioni tra gli enti territoriali, circa le quali il Titolo V si prestava a diverse ipotesi ricostruttive: dal disegno costituzionale, infatti, si poteva

¹³⁸ Sull'ampiezza e la pervasività di detti limiti, che hanno sempre di fatto determinato una subordinazione della legislazione regionale, per quanto primaria, a quella statale, v. per tutti L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pp. 315 ss.. A ciò si aggiunga che l'evoluzione normativa, soprattutto il decreto legislativo n. 112/1998, ha finito per ridimensionare il divario sussistente in materia tra Regioni ordinarie e speciali, tant'è che per queste ultime si è addirittura parlato di "specialità in negativo": la definizione è di G. PITRUZZELLA, *Commento sub art. 10*, in (a cura di) G. FALCON, *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, p. 59. Di «rincorsa» delle Regioni speciali rispetto alle ordinarie parla invece A. RUGGERI, *Le Regioni speciali*, in *Foro italiano*, V, 2001, p. 203. Si ricorda, per inciso, che alle Regioni ordinarie era riconosciuta la potestà legislativa concorrente unicamente in materia di circoscrizioni comunali, ex artt. 117 primo comma e 133 secondo comma Cost., anche se, in proposito, non si deve dimenticare l'ampliamento dei poteri regionali realizzato dalla legge n. 142/1990 (soprattutto nei termini previsti dall'art. 3, comma 1 e comma 2), sulla quale si rimanda a D. DONATI, *Il quadro dei rapporti fra Regione, Comuni ed altri enti locali*, in AA. VV., *Il ruolo della Regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Padova, 1991, pp. 68 ss..

evincere da un lato che l'amministrazione regionale dovesse essere considerata ente di governo delle autonomie locali (vista la sua potestà legislativa, programmatoria e di controllo, incidente sull'ambito di autonomia degli enti minori), dall'altro che i rapporti intercorressero direttamente tra enti territoriali minori e Stato, poiché proprio nei confronti delle Regioni le Province e i Comuni erano costituzionalmente garantiti, innanzitutto attraverso le «leggi generali della Repubblica»¹³⁹.

Da un primo sguardo d'insieme, la revisione costituzionale in oggetto, considerata l'incompiutezza del progetto (in sé, così come nella prospettiva di un processo riformatore a più riprese), pare porsi in quell'ottica compromissoria che caratterizzava il quadro precedente e ripropone, anche a livello locale, tutte le incongruenze che derivano dalla opzione per un modello di forma di Stato (e di governo) che non è né meramente decentrato, né *stricto sensu* federale.

1.1. Le fonti dell'autonomia locale.

Se la disamina prendesse le mosse dalla nuova formulazione dell'art. 114 Cost. («La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»), considerandolo la chiave di volta dell'intera architettura costituzionale del novellato Titolo V, bisognerebbe dare atto al legislatore di revisione di avere operato una vera e propria rivoluzione copernicana nell'ambito dei rapporti centro-periferia¹⁴⁰. Di qui, a cascata, i seguenti rovesciamenti di prospettiva: il criterio di enumerazione delle materie di esclusiva competenza statale, con conferimento della potestà legislativa residuale alle Regioni (art. 117 secondo e quarto comma Cost.); il riconoscimento della potestà amministrativa generale ai Comuni, con funzione di intervento sussidiario e specifico di Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (art. 118 primo comma Cost.). Si tratterebbe, quindi, di una rifondazione della struttura dell'ordinamento dal basso, che dovrebbe culminare, in seno agli organi di raccordo tra le varie componenti dell'apparato ordinamentale, in adeguate forme di garanzia e di tutela delle autonomie così rivalutate. Si comprende quindi come tale esigenza rimandi al superamento dell'ambiguità innanzi descritta a proposito dei rapporti degli enti locali da un canto con lo Stato e dall'altro con la Regione: in una prospettiva federalista retta dal principio di sussidiarietà (e le dichiarazioni di intenti del legislatore della revisione sono, sul punto, chiare), l'autonomia regionale

¹³⁹ In proposito si rinvia alle disamine contenute in AA. VV., *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, Milano, 1992 e, in particolare, al contributo di L. PALADIN ivi riportato, *Fondamento costituzionale e natura del ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, pp. 21 ss..

¹⁴⁰ Per quanto le soluzioni adottate siano ampiamente in linea con il *trend* che già caratterizzava il federalismo amministrativo a Costituzione invariata introdotto dalle precedenti "leggi Bassanini" (specific. n. 59/1997 e n. 127/1997) e successive integrazioni, modifiche e attuazioni (dal decreto legislativo n. 112/1998, alla legge n. 265/1999, al decreto legislativo n. 267/2000, il nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

rappresenta un quadro di riferimento unitario per l'autonomia locale; conseguentemente, i due livelli, locale e regionale, non possono non coordinarsi e integrarsi reciprocamente in un sistema¹⁴¹.

Analizzando le soluzioni adottate nel testo della riforma, però, si rinvencono in proposito elementi tutt'altro che risolutivi, innanzitutto sotto il profilo della definizione dell'ambito dell'autonomia locale.

Un primo spunto di riflessione è offerto dal riparto di competenze tra Stato e Regioni, contemplato nel nuovo testo dell'art. 117 Cost.: la materia "ordinamento degli enti locali" non è espressamente menzionata¹⁴², ma è invece previsto che spetta in via esclusiva allo Stato disciplinare «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*» (secondo comma, lett. p); e, poiché nulla si dice circa i restanti profili della disciplina degli enti locali nel terzo comma, relativo all'ambito della potestà legislativa di tipo concorrente (con l'eccezione della materia dagli incerti confini denominata «*governo del territorio*»), è da ritenere che per essi trovi applicazione il quarto comma dell'art. 117 Cost., per cui «*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*». Tale dicotomia si ripercuote, inevitabilmente, sulla disciplina dell'assetto amministrativo: ribaltando la prospettiva tradizionale attraverso la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà¹⁴³ e il conseguente venire meno del principio del parallelismo tra legislazione e amministrazione¹⁴⁴, dapprima si attribuiscono le funzioni amministrative ai Comuni (ma con il generale e, quindi, pervasivo limite del loro «*esercizio unitario*», che può legittimarne il conferimento agli enti territoriali superiori: art. 118 primo comma Cost.) e, poi, si specifica che «*I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*» (art. 118 secondo comma Cost.).

Il risultato che si ricava dal combinato disposto di tali norme¹⁴⁵ è che gli enti territoriali minori si trovano ancora una volta legati direttamente al livello statale per ciò che concerne la definizione di buona parte del loro assetto e ciò costituisce,

¹⁴¹ In tal senso si leggano le riflessioni di G. PASTORI, *I rapporti fra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, pp. 220 ss..

¹⁴² Contrariamente alla linea in precedenza seguita dal legislatore costituzionale, che aveva affidato l'intero "pacchetto" dell'ordinamento degli enti locali alle Regioni a statuto speciale (v. *supra*), in conformità a quanto tradizionalmente accade negli ordinamenti federali (si ricorda, a titolo esemplificativo, il caso dell'Austria, della Germania e della Svizzera), ove la materia rientra tra le attribuzioni costituzionali dei livelli di governo intermedi. Sul punto si rinvia a R. SCARCIGLIA e M. GOBBO (a cura di), *Nuove tendenze dell'ordinamento locale. Fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, Trieste, 2001.

¹⁴³ Sia in senso verticale (art. 118 primo comma Cost.), che orizzontale (art. 118 quarto comma Cost.).

¹⁴⁴ Così A. CELOTTO, *Funzioni amministrative: ruolo da chiarire per i Comuni*, nell'inserto di *Guida al diritto*, settimanale di documentazione giuridica de *Il Sole 24 ore*, n. 33, 2001, XIV. Anche se tale parallelismo pare "rivivere" nella più recente giurisprudenza costituzionale laddove si adombra la possibilità che sia ora la funzione legislativa a essere allocata «a rimorchio» di quella amministrativa: cfr. sentenza Corte costituzionale n. 303/2003, sulla quale 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, in www.unife.it/progetti/forumcostituzionale, 2003.

¹⁴⁵ Nel contenuto delle quali si può considerare trasposto e "diffuso" il contenuto dell'abrogato art. 128 Cost.

indubabilmente, un forte fattore di accentramento e di irrigidimento delle istituzioni locali, nonché di svuotamento di quelle regionali. L'esito della riforma, in termini di *favor autonomiae*, dipenderà così da due variabili: la latitudine che sarà conferita, in via esegetica, agli specifici aspetti dell'ordinamento locale di cui dovrà occuparsi la legislazione statale; la prontezza e la spregiudicatezza con le quali le Regioni si avvarranno della potestà esclusiva loro riconosciuta in via generale e residuale (non più soggetta al limite dei principi fondamentali della legislazione statale)¹⁴⁶ e altresì della potestà concorrente, ove si ritenesse, in sede interpretativa-attuativa, che taluni profili dell'ordinamento locale rientrino nell'ambito del terzo comma dell'art. 117 Cost., e questo poiché, anche alla luce dell'esperienza immediatamente successiva all'attuazione dell'ordinamento regionale degli anni '70, in difetto di leggi-quadro che fissino i principi fondamentali le Regioni possono esercitare la potestà legislativa concorrente individuando autonomamente cosa sia norma di principio e cosa sia norma di dettaglio¹⁴⁷.

Alle riflessioni che precedono nulla toglie né aggiunge la disciplina dell'autonomia finanziaria contenuta nel novellato art. 119 Cost.¹⁴⁸, che rimette in maniera uniforme alla legge statale l'intera normativa in materia, ponendo su un piano di equivalenza, nella prospettiva centrale, e di non comunicazione, nei rapporti reciproci, l'assetto finanziario delle Regioni e quello degli enti locali.

Infine, un'ulteriore occasione di scavalco del livello regionale, mediante l'instaurazione di rapporti diretti centro-periferia, si realizza con la previsione dell'attivazione dei poteri sostitutivi dello Stato (indiscriminatamente nei confronti di organi regionali, delle Città metropolitane, provinciali e comunali). È vero che, per inciso, la legge di riforma ha abrogato tutte le forme di controllo sugli atti degli enti locali ancora previste (art. 130 Cost.)¹⁴⁹, ma ciò ha fatto senza vietarle espressamente, instillando così il ragionevole dubbio che il legislatore della revisione abbia voluto conferire alla legislazione ordinaria la possibilità di prevedere eventuali altre forme di controllo¹⁵⁰. D'altro canto, la stessa equiparazione e mancanza di distinzione fra Regioni ed enti locali, nella

¹⁴⁶ In tal senso, v. G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2001, p. 6, il quale si pone, tra gli altri, il problema dell'operatività del limite dei principi fondamentali nelle materie in teoria "regionali pure" (cioè non rientranti nella potestà legislativa concorrente, per la quale detto limite permane), come quelle che, nel caso di specie, si ricaverebbero a contrario dall'interpretazione dell'art. 117 secondo comma lett. p. In particolare, la questione si porrebbe per la legislazione statale legittimata da clausole che creano "materie" trasversali e, quindi, potenzialmente invadenti anche l'ambito della potestà legislativa regionale esclusiva.

¹⁴⁷ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pp. 330-336. Ma sul punto v. ora l'art. 1 comma 3-6 della legge n. 131/2003.

¹⁴⁸ A proposito del carattere non innovativo della nuovo testo dell'art. 119 Cost., che rispetto al precedente divergerebbe solo per articolazione letterale, v. G. FALCON, op. ult. cit., pp. 10-11. Sul punto, in senso conforme, si rinvia altresì a F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, in T. GROPPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, pp. 189 ss..

¹⁴⁹ Sul punto, si rimanda alla ricostruzione cronologica degli interventi normativi in tema di controlli sugli atti operata da E. GIANFRANCESCO, *Lo Stato perde il controllo preventivo*, nell'inserto di *Guida al diritto*, settimanale di documentazione giuridica de *Il Sole 24 ore*, n. 33, 2001, XVII-XIX.

¹⁵⁰ Così G. PASTORI, op. cit., p. 224; contra E. GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del Commissario del Governo*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 178-180.

prospettiva dell'esercizio dei poteri sostitutivi, corrisponde plausibilmente a una reviviscenza di poteri di intervento centrale¹⁵¹.

1.2. Gli strumenti di tutela dell'autonomia locale: le sedi istituzionali di raccordo.

Sul piano della previsione di strumenti di garanzia degli enti locali, che dovrebbe procedere di pari passo con l'auspicato ampliamento del loro ambito di autonomia, ancora una volta la riforma dà adito a dubbi e perplessità, riflessi nella "crisi di identità ordinamentale" degli enti territoriali minori, sempre in bilico tra il sistema di riferimento statale e quello regionale.

Quanto al primo versante, l'art. 11 comma 1 della legge costituzionale n. 3/2001 prevede un meccanismo di innesto degli interessi locali nelle sedi istituzionali centrali stabilendo che, «*Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*». Nel comma 2 si concretizza il senso di tale coinvolgimento degli enti territoriali attraverso la previsione di un aggravamento del procedimento legislativo statale: si richiede infatti un *quorum* qualificato (la maggioranza assoluta) se i disegni di legge approvandi riguardano le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. (legislazione concorrente) o la finanza regionale, qualora il testo da votare diverga da quello suggerito dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali in composizione integrata. C'è chi intravede in tale soluzione un "surrogato" della seconda camera federale¹⁵², realizzato manipolando in modo piuttosto incisivo (considerato che, potenzialmente, i rappresentanti degli enti potrebbero essere chiamati a partecipare a tutte le attività della Commissione), l'unico organo parlamentare bicamerale dotato di una esplicita vocazione regionale, senza voler incidere sull'attuale struttura

¹⁵¹ Quest'ultima previsione risulta poi avvalorata dalla considerazione che le formule contenute nel nuovo art. 120 secondo comma Cost. («*manicato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria*», «*pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica*», «*tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica*», «*tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici*»), che costituiscono i presupposti dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, paiono sotto vario profilo dissimulare il riferimento all'interesse nazionale che, sebbene non menzionato nel testo della riforma, troverebbe qui un aggancio testuale, seppure indiretto, oltre a quello comunque individuato da parte della dottrina nell'art. 5 Cost. (il riferimento è ad A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2001, pp. 345-346, che riprende la tesi già sostenuta dallo stesso Autore in *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973). Di qui conseguenze imprevedibili, considerata l'ambiguità dell'articolata disposizione, circa la reale portata dell'intervento statale da essa legittimato: dall'esercizio di un potere sostitutivo giustificato da un'inerzia regionale o locale che integri una delle ipotesi sopra elencate, a un intervento surrogatorio generico che ne prescinda e si concretizzi in una generalizzata forma di controllo atipica sull'attività degli enti sottoposti; da una sostituzione amministrativa e quindi giuridicamente obbligata, a una sostituzione legislativa (ovviamente per le sole Regioni) che rimanda a una discrezionalità di tipo politico... Sul punto, si rinvia a C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1369 ss..

¹⁵² Così R. BIFULCO, *Le ombre sul futuro della seconda camera federale*, nell'inserto a *Guida al diritto*, settimanale di documentazione giuridica de *Il Sole 24 ore*, n. 33, 2001, XX-XXII. Le considerazioni dell'Autore sono altresì rinvenibili nel contributo *In attesa della seconda Camera federale*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 213-214.

delle Camere¹⁵³. In ogni caso, tale opzione si dimostra incongruente rispetto al disegno complessivo, se è vero che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni» (così come dispone il testo novellato dell'art. 117 primo comma Cost.) e che una rappresentanza degli enti locali in Parlamento costituirebbe un'anomalia nel panorama comparatistico degli ordinamenti tradizionalmente federali¹⁵⁴. D'altro canto, la trasposizione impropria (in quanto coinvolgente un organo diverso dai due rami del Parlamento) di meccanismi di veto aggirabile a colpi di maggioranze, tipici del funzionamento del bicameralismo imperfetto che caratterizza l'assetto del potere legislativo negli Stati federali, rischia di sviare il percorso che lo stesso legislatore costituzionale riconosce di dovere ancora percorrere¹⁵⁵.

Più coerente, in tal senso, è l'innovazione contenuta nell'art. 123 ultimo comma Cost., che costituzionalizza il «Consiglio delle Autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali» anche se, letteralmente, si tratta di un elemento non determinante circa l'opzione di ricondurre, a pieno titolo, gli enti locali nell'ambito dell'ordinamento regionale. Il Consiglio, infatti, è concepito come organo di carattere meramente consultivo, che non risolve quindi il problema della rappresentanza degli interessi locali in seno ai processi decisionali regionali e non costituisce, conseguentemente, un efficace strumento di raccordo tra i due livelli, facendo ritornare così al centro la funzione di composizione e di arbitrato fra i due ordini di autonomie¹⁵⁶.

¹⁵³ E, quindi, senza voler risolvere nemmeno il problema di una rappresentanza istituzionalizzata degli interessi regionali in seno agli organi centrali.

¹⁵⁴ Nei quali, come sopra adombrato, la potestà legislativa in materia di ordinamento locale rientra generalmente nelle attribuzioni costituzionali delle unità federate, anche laddove gli enti locali godono di garanzie di rilievo, come la possibilità di adire direttamente l'organo di giustizia costituzionale a tutela della loro sfera di autonomia e nei confronti di atti normativi sia statali che dell'ente di governo intermedio. Per una panoramica comparata di tali aspetti negli ordinamenti *lato sensu* decentrati cfr. R. SCARCIGLIA e M. GOBBO (a cura di), *Nuove tendenze dell'ordinamento locale. Fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, cit.

¹⁵⁵ Infatti, anche a voler scorgere in tale congegno un riflesso immediato della parificazione degli enti autonomi territoriali come elementi costitutivi della Repubblica, ai sensi del novellato art. 114 primo comma Cost., la previsione della presenza degli enti locali all'interno della Commissione lascia aperte questioni non trascurabili, come quella della natura della rappresentanza degli enti locali in seno alla Commissione: se si trattasse di una rappresentanza di tipo corporativo non si comprenderebbe la sua espressione in un organo interno al Parlamento; se fosse, invece, una rappresentanza di tipo territoriale, il numero dei rappresentanti sarebbe comunque troppo esiguo per assicurarla effettivamente ed efficacemente (si ricorda, infatti, che dalle indicazioni emerse dallo studio elaborato dal comitato paritetico delle giunte per il regolamento di Camera e Senato, presieduto dall'on. Mancino, i rappresentanti degli enti locali sarebbero diciotto: sul punto si rinvia al sito internet www.parlamentiregionali.it). L'unico effetto in concreto prodotto dell'opzione in commento, quindi, sarebbe quello di alterare gli equilibri della rappresentanza politica parlamentare mediante l'innesto di logiche rappresentative di tipo "sindacale" (infatti, sempre con riferimento alle indicazioni del menzionato comitato paritetico, i rappresentanti degli enti locali dovrebbero venire designati tredici dall'ANCI e otto dall'UPI).

¹⁵⁶ Si noti che la prescrizione contenuta nel nuovo art. 123 ultimo comma Cost. costituisce un vincolo rilevante per l'autonomia regionale all'atto di dare attuazione alla previsione costituzionale, imponendo la necessaria istituzione dell'organo in oggetto nei rispettivi statuti. Sul carattere obbligatorio e non facoltativo della previsione nei confronti del legislatore regionale, v. T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, p. 25 e pp. 252 ss., ove è altresì contenuta una più generale disamina degli strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo, alla luce della revisione costituzionale; nonché T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2001, pp. 1057 ss.. Sulle ricadute sul sistema delle fonti prodotte dal vincolo imposto alla potestà statutaria regionale da parte dell'art. 123 ultimo comma Cost. v. *infra*, sub 3.

De iure condito, comunque, si tratta dell'unico strumento di raccordo tra i soggetti dell'ordinamento infraregionale che, considerata la fonte di previsione, potrebbe portare alla luce quei frammenti di federalismo «*sommerso*»¹⁵⁷ che sinora si sono materializzati in soluzioni eterogenee contenute nella legislazione regionale in materia¹⁵⁸, nonché attraverso gli istituti scaturiti dal complesso sistema delle conferenze, il quale ormai da anni caratterizza il *trend* seguito dalla disciplina statale e regionale che deve fare fronte alla necessità di coordinamento tra i diversi livelli di governo in cui si articola la Repubblica.

Ciò premesso, pare interessante analizzare più in dettaglio le potenzialità applicative dell'istituto che, sul versante dell'attuazione da parte del legislatore regionale, pone una serie di problemi inquadrabili sinteticamente attraverso due chiavi di lettura: la teoria della rappresentanza e il sistema delle fonti, per quanto i due piani spesso si sovrappongono ed evidenzino reciproche implicazioni.

2. La natura del Consiglio delle Autonomie locali e la forma di governo regionale.

Le tematiche riconducibili più propriamente alla teoria della rappresentanza sono quelle concernenti la natura del Consiglio e, quindi, la sua struttura e la sua composizione.

Già prima della riforma di Titolo V si discuteva in dottrina circa la possibilità di includere la disciplina della rappresentanza degli enti locali non solo tra i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, ma anche nell'ambito della forma di governo regionale¹⁵⁹.

Alla luce della legge costituzionale n. 3/2001, la soluzione preferibile parrebbe essere di segno negativo, se non altro per ragioni di ordine testuale: il legislatore della revisione non ha inserito la previsione del Consiglio delle Autonomie locali nell'art. 121 Cost. (e cioè tra gli organi di governo regionale), ma nell'art. 123 Cost. (ossia tra le materie da disciplinare nello statuto).

Ciò premesso, la questione potrebbe però riaprirsi su un altro fronte e, più precisamente, quello della stessa definizione della forma di governo come sistema

¹⁵⁷ Così definito da I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso"*, in *Le Regioni*, n. 5, 2000, pp. 853 ss..

¹⁵⁸ Nell'esercizio di una potestà legislativa legittimata inizialmente sulla base dell'art. 3 comma 6 della legge n. 142/1990, poi dell'art. 3, comma 1, lett. c della legge n. 59/1997 e del conseguente art. 3, comma 5, del decreto legislativo n. 122/1998 e, da ultimo, dell'art. 4, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2000.

¹⁵⁹ Sul punto v. M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2001, pp. 217-221. Sulla possibilità, poi, di ricondurre il potere della Regione di creare organi in senso stretto (diversi da quelli contemplati dall'art. 121 Cost.) alla competenza a disciplinare l'«*ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione*» (secondo la formulazione dell'art. 117 primo comma Cost. precedente la revisione costituzionale), v. M. MANETTI, *Interrogativi sul cosiddetto «numero chiuso» degli organi regionali*, in *Giur. cost.*, 1981, pp. 991 ss..

di rapporti intercorrenti fra gli organi titolari della funzione di indirizzo politico. In questa prospettiva, la costituzionalizzazione del Consiglio delle Autonomie locali pone il problema di individuare gli interessi dei quali esso si fa interprete e promotore e, prima ancora, le funzioni che gli sono conferite, nonché la posizione dell'organo, cioè il suo carattere coesenziale o meno alla identità costituzionale della Regione.

È certo vero che la funzione meramente consultiva del Consiglio delle Autonomie locali, unita al fatto che il suo raggio d'azione rimane circoscritto all'interno dell'ordinamento regionale, depongono a favore di un ruolo piuttosto limitato nella determinazione dell'indirizzo politico e di un carattere non incisivo sull'attuale forma di governo regionale, che rimane imperniata sul Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente. Resta il fatto, però, che la lettera dell'art. 123 ultimo comma Cost. costituisce un vincolo preciso e inderogabile per gli statuti regionali, in quanto impone la creazione di un organo che solo un successivo intervento del legislatore costituzionale potrebbe ridimensionare o eliminare¹⁶⁰. Se si accettasse allora la definizione di organi costituzionali regionali in riferimento a quelli previsti nell'art. 121 Cost., il Consiglio delle Autonomie locali potrebbe essere definito, per funzioni, posizione e carattere attualmente indefettibile, come organo regionale di rilievo costituzionale¹⁶¹.

Escluso, quindi, che il Consiglio delle Autonomie locali rientri propriamente nella forma di governo regionale, nell'ottica delle ricadute che comunque la sua istituzione può determinare sugli equilibri tra gli organi contitolari della funzione di indirizzo politico, resta ora da considerare la natura degli interessi di cui tale organo si fa rappresentante.

Su questo versante la tematica si inserisce nel più ampio quadro dei rapporti tra rappresentanza e responsabilità politica, in presenza di una pluralità di livelli di governo fondata sulla separazione delle rispettive sfere di competenza¹⁶². Dall'interazione degli elementi costitutivi della rappresentanza democraticamente intesa con la molteplicità dei centri di imputazione istituzionale degli interessi

¹⁶⁰ E un simile futuro *revirement* appare assai poco ragionevole, in quanto palesemente in contrasto con la *ratio* sottesa alla riforma...

¹⁶¹ Non si ignora che la Corte costituzionale ha precisato, nella sentenza n. 209/1994, che la definizione di organi costituzionali riferita agli organi della Regione contemplati nell'art. 121 Cost. è impropria, essendo preferibile, in considerazione del fatto che essi svolgono le loro attribuzioni a livello di autonomia (anche se costituzionalmente garantita) e non invece di sovranità, quella di organi «di rilievo costituzionale». Ciò nonostante, se il parametro di riferimento è il loro carattere coesenziale alla identità costituzionale della Regione (riassumibile in due caratteristiche: funzioni di rilevanza esterna e posizione di reciproca parità giuridica, al vertice dell'organizzazione regionale), allora essi possono essere definiti organi costituzionali regionali e il Consiglio delle autonomie locali, di conseguenza, organo regionale di rilievo costituzionale. In proposito si rimanda alle riflessioni sul numero chiuso degli organi regionali contenute in T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pp. 25-26.

¹⁶² Questione sulla quale si rimanda, in chiave storica, alla ricostruzione di G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, trad. it. a cura di S. Forti, Milano, 1989, pp. 286 ss..

territorialmente localizzati, il concetto stesso di rappresentanza risulta oggi mutato (*recte*, “scomposto”) rispetto a quello tradizionale¹⁶³.

A quest'ultimo proposito, la crisi del binomio *Repräsentation* (come sinonimo di rappresentanza politica generale) – *Vertretung* (come sinonimo di rappresentanza sezionale), un tempo chiaramente imputabili, rispettivamente, alla rappresentanza politica nazionale e regionale¹⁶⁴, non può non ripercuotersi sugli enti autonomi infraregionali e, quindi, sulla natura del Consiglio delle Autonomie locali. In un sistema in cui le Regioni hanno acquisito un notevole potere discrezionale nell'ambito del processo di conferimento di funzioni e compiti agli enti locali e questi ultimi (con particolare ampiezza i Comuni, come si diceva *sub* 1.1) sono divenuti competenti a soddisfare, sul piano amministrativo, tutti gli interessi generali inerenti al relativo livello di governo senza però evidentemente esaurirli¹⁶⁵, i meccanismi di raccordo tra tutti i soggetti coinvolti sono necessari per permettere l'interazione tra gli stessi allorché l'allocazione delle competenze disposta direttamente dalla Costituzione o conseguente al concreto operare dei meccanismi di «*sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*» sposta la disciplina dell'interesse locale a livello regionale¹⁶⁶.

La nuova formulazione dell'art. 123 ultimo comma Cost. imprime una svolta decisiva rispetto alla linea seguita nei vigenti statuti regionali, ossia quella di realizzare la concertazione tra Regione ed enti locali prevedendo la episodica audizione di questi ultimi, allorché interessati al procedimento legislativo regionale in corso. L'indicazione perentoria del novellato dettato costituzionale impone, invece, di trasporre gli interessi locali a livello regionale in forma istituzionalizzata e, quindi, facendo loro acquistare una caratterizzazione sezionale che riproduce, su scala ridotta, quello che era¹⁶⁷ il rapporto tra rappresentanza nazionale e regionale.

Ed è a questo punto che si manifesta la dicotomia che ha sinora caratterizzato le diverse soluzioni adottate dai legislatori regionali quanto alla configurazione

¹⁶³ Sul concetto giuspubblicistico di rappresentanza, in aggiunta all'opera di G. LEIBHOLZ di cui alla nota precedente e a quella di J. H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, trad. it. a cura di S. MANGIAMELLI, Milano, 1993, v., tra i più recenti contributi monografici, M. M. FRACANZANI, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Padova, 2000; F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000; G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Rimini, 1999; N. ZANON e F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001.

¹⁶⁴ Cfr. A. PAPA, *La rappresentanza regionale tra Repräsentation e Vertretung*, in *Problemi del federalismo*, cit., pp. 423 ss.. Per una rilettura critica del pensiero di G. LEIBHOLZ sui concetti qui richiamati, e in particolare sulla asserita antitesi tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi, v. G. COLAVITTI, *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., pp. 173 ss..

¹⁶⁵ Sulla permanenza di una posizione di dipendenza degli enti territoriali minori tuttora “bidimensionale”, in quanto manifestantesi sia nei confronti dello Stato che della Regione, v. *supra*, *sub* 1.1. e 1.2.

¹⁶⁶ In questa prospettiva, la mancanza di un criterio di «*attribuzione automatica*» delle funzioni amministrative ai diversi soggetti e ai diversi livelli di governo che costituiscono la Repubblica, che si evince dalla problematica esegesi degli artt. 117 secondo comma lett. *p* e 118 Cost., è chiaramente messa in luce da F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1178 ss..

¹⁶⁷ E che, per molti aspetti, ancora è, secondo certa dottrina: cfr. A. PAPA, op. cit., p. 424.

dell'organo rappresentativo degli enti locali¹⁶⁸, opzioni non prive di ripercussioni sulla stessa forma di governo delle Regioni¹⁶⁹. Da un lato si è seguito il modello del “Consiglio”, la cui struttura potrebbe evocare quella del *Bundesrat* tedesco poiché rappresenta unitariamente il sistema delle autonomie infraregionali, essendo composto unicamente da rappresentanti degli enti locali; tale organo ha come interlocutore sia il Consiglio regionale che la Giunta regionale, ponendosi però tendenzialmente al di fuori dell'area governativa¹⁷⁰. Dall'altro, si è adottato il modello della “Conferenza”, a doppia componente, regionale e degli enti locali, che si pone come strumento permanente di cooperazione interistituzionale e di concertazione tra la Regione e gli enti autonomi territoriali minori; conseguentemente, il suo interlocutore è esclusivamente la Giunta regionale, la quale risulta così evidentemente rafforzata, sul piano degli equilibri istituzionali, rispetto al Consiglio regionale¹⁷¹.

Come accennato, si tratta di una distinzione di carattere convenzionale¹⁷², in quanto la distanza tra i due figurini così delineati è attenuata dalla considerazione che il primo modello fa riferimento alla struttura dell'organo, il secondo alle sue funzioni. In altre parole, come è stato notato¹⁷³, la rappresentanza delle autonomie locali si manifesta anche nella Conferenza, sebbene accanto ai membri di provenienza regionale; mentre una qualche forma di concertazione e cooperazione sembra destinata a realizzarsi comunque: all'interno dell'organo, se

¹⁶⁸ Per una panoramica della normativa vigente si rinvia a M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali*, cit., pp. 226 ss., nonché a G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali*, in *Problemi del federalismo*, cit., pp. 375 ss. e altresì ad A. CHELLINI e C. ORIONE, *Schede degli organismi di raccordo con gli Enti locali istituiti nelle Regioni ordinarie e speciali*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. III, Torino, 2001, pp. 71 ss.. Si segnala che, rispetto a tali ricognizioni, la situazione è mutata in Friuli Venezia Giulia, ove l'art. 9 della legge regionale n. 15/2001 ha introdotto l'Assemblea delle Autonomie locali, organo con sede presso la Direzione regionale per le Autonomie locali e che interviene, con funzione consultiva, nei processi decisionali della Regione riguardanti: l'ordinamento degli enti locali, il conferimento agli stessi di funzioni e compiti amministrativi, i disegni di legge finanziaria e di approvazione del bilancio regionale, la proposta di piano regionale di sviluppo. L'Assemblea è composta dai Presidenti delle Province, dai Sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia e da un rappresentante per ogni ambito territoriale ottimale (da determinarsi, a opera della Giunta regionale, in base ai parametri di cui all'art. 10 della legge stessa) designato dai Sindaci tra i membri dei rispettivi Consigli o Giunte comunali. In proposito si rinvia comunque *infra*, sub 4. Da segnalare, poi, l'istituzione del Consiglio dei Comuni della Provincia di Bolzano a opera della legge provinciale n. 10/2003, sulla quale si rinvia a G. AVOLIO, *Il Consiglio dei Comuni della Provincia di Bolzano. Note alla l.p. 10/2003*, in *Informator*, n. 3, 2003, pp. 9 ss..

¹⁶⁹ Sul punto v. R. TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2001, pp. 112 ss., nonché, *ivi*, M. COSULICH, op. cit., p. 228.

¹⁷⁰ L'esempio tipico è quello dell'art. 1 della legge regionale toscana n. 36/2000, sul quale si rimanda ad A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, n. 3, 2001, pp. 591 ss..

¹⁷¹ Come nel caso dell'art. 20 della legge regionale del Lazio n. 14/1999.

¹⁷² Sulla matrice comune delle due *species* (“Conferenza” e “Consiglio”), che confluirebbero nel comune *genus* del sistema delle conferenze, si rinvia a F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, pp. 491-492. Insiste, invece, sulla natura ontologicamente diversa del modello “Conferenza” rispetto a una effettiva Camera territoriale P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *ivi*, pp. 549 ss., ove si sottolinea come la vera «questione costituzionale» posta in evidenza dallo stesso sistema delle conferenze sia la «mancata scelta del livello di governo da privilegiare nei confronti degli organi centrali dello Stato». Su tali considerazioni si rimanda a quanto rilevato *supra*, sub 1.1 e 1.2.

¹⁷³ V. ancora M. COSULICH, op. cit., p. 228.

questo si avvicina a una Conferenza, o all'esterno, nei rapporti con gli altri organi regionali, se si tratta di un Consiglio.

Ciò premesso, però, è innegabile che il modello scaturente dal sistema delle conferenze, per le implicazioni che esso ha sinora avuto sul piano dei rapporti tra Parlamento e Governo da un lato, e autonomie territoriali dall'altro, non può considerarsi una soluzione istituzionale assimilabile a quella della creazione di una vera Camera territoriale (il modello "Consiglio")¹⁷⁴.

A questo proposito, e tenendo contestualmente presente la discrezionalità di cui il legislatore statutario può avvalersi nel configurare l'organo in questione eventualmente adottando anche soluzioni ibride rispetto a quelle prospettate, dal mantenimento della distinzione tra le due opzioni innanzi tratteggiate derivano le seguenti conseguenze.

La scelta di rapportare il modello "Consiglio" alla struttura del *Bundesrat* può sia aiutare a fare chiarezza sull'interrogativo posto in premessa (ossia quale sia o debba essere il sistema di riferimento degli enti autonomi territoriali minori), sia conferire il necessario rilievo istituzionale alle autonomie locali a seguito della revisione del Titolo V, senza per ciò alterare l'identità costituzionale della Regione e, in particolare, il carattere monocamerale dell'organo legislativo¹⁷⁵. Da tale opzione, poi, discenderà che nella struttura e nella composizione dell'organo compariranno unicamente i rappresentanti degli enti autonomi territoriali¹⁷⁶, a loro volta eletti direttamente, mentre non vi saranno i membri di origine regionale, gli esponenti delle associazioni autonomistiche e i rappresentanti delle cosiddette autonomie funzionali (per esempio, quelle scolastiche, le camere di commercio, ecc.). Quanto alle modalità di designazione si potranno configurare membri di diritto e/o eletti dai rispettivi esecutivi, con durata del mandato di consigliere coincidente con quella del mandato ricoperto in seno all'ente di

¹⁷⁴ In senso conforme, cfr. P. CARETTI, op. cit., p. 552.

¹⁷⁵ Sul fatto che «il Bundesrat non è un Parlamento e non fa parte del Parlamento... il quale ha dunque carattere monocamerale», v. G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 1997, p. 280. L'Autore, in particolare, sottolinea come il *Bundesrat*, oltre a non assomigliare al Parlamento per struttura e funzioni, non è a esso assimilabile nemmeno per modo di esistere e di operare, in quanto è un organo permanente e le cui componenti agiscono non per esercitare proprie scelte, bensì al fine di dare esecuzione alle istruzioni del Governo del Land di appartenenza (ivi, p. 281). Nella prospettiva che qui interessa è utile altresì considerare che l'evoluzione del federalismo tedesco, proprio in relazione al ruolo di perno attribuibile al *Bundesrat*, ha finito per enfatizzare la rappresentanza istituzionale dei *Länder* attuata dalla Camera alta, che ora si pone come interlocutore unitario nei confronti del *Bund*. Di qui la configurabilità di un nuovo patto federativo di secondo grado, ossia non più stipulato tra i singoli *Länder* e la Federazione, ma tra l'insieme dei *Länder* e il livello federale. Rendono conto di tali sviluppi F. PALERMO e J. WOELK, *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in *Le Regioni*, n. 6, 1999, pp. 1097 ss. e, in particolare, p. 1103.

¹⁷⁶ In primo luogo quelli menzionati in Costituzione, ma non solo, poiché la generica formula utilizzata nell'art. 123 ultimo comma Cost. consentirebbe anche il coinvolgimento di altri enti locali, ove esistenti, come le Comunità montane e quelle isolate, o le Unioni di Comuni, alle quali il d.lgs. n. 267/2000 riserva la definizione di enti locali: cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 254. Sulla pluralità di significati riconducibili alla locuzione "ente locale", v. in sintesi F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2003, pp. 13-15. Sul punto cfr. altresì A. SPADARO, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. RUGGERI e G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, pp. 96 ss..

appartenenza (di qui il carattere “permanente” dell’organo, che non necessariamente si deve rinnovare alla scadenza della legislatura regionale)¹⁷⁷.

Nel caso del modello “Conferenza”, invece, sia le componenti che le modalità di designazione sarebbero differenti, potendo fare parte dell’organo anche i rappresentanti regionali, delle associazioni autonomistiche e delle autonomie funzionali, stante la riconducibilità dello stesso alla logica della rappresentanza di tipo corporativo. In relazione a quest’ultima opzione risulta altresì chiaro che per il suo tramite si potrebbe, allo stesso tempo, istituzionalizzare la partecipazione degli enti locali ai processi decisionali regionali e concretizzare il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118 quarto comma Cost.¹⁷⁸; resterebbe però da verificare quali funzioni assegnare a un soggetto dalla composizione così eterogenea in termini di rappresentanza di interessi, al fine di non aggravare oltremodo i procedimenti decisionali regionali¹⁷⁹.

3. ... Segue: il sistema delle fonti regionali come strumento di garanzia dell’autonomia locale

Analizzando le ripercussioni dell’ultimo comma dell’art. 123 Cost. sul sistema delle fonti regionali, innanzitutto viene in rilievo il rapporto tra la nuova norma costituzionale e lo statuto regionale e, quindi, tra quest’ultimo e le altre leggi regionali.

Una prima considerazione da farsi è che la riforma, da questo punto di vista, è stata inutile e, forse, dannosa¹⁸⁰. Inutile perché le Regioni, dopo la legge costituzionale n. 1/1999, potevano comunque creare organi del genere, in base al novellato art. 123 Cost. e in riferimento agli artt. 118 primo comma e terzo comma e 119 secondo comma Cost.; dannosa perché restrittiva dell’autonomia statutaria, che avrebbe potuto forse godere di margini più ampi (perlomeno in ordine al tipo di strumento di raccordo da introdurre e alle sue funzioni)¹⁸¹.

¹⁷⁷ M. COSULICH, op. cit., pp. 230-231. Incidentalmente, si osserva che tutti gli altri profili inerenti alla disciplina del funzionamento dei due idealtipi descritti (tra gli altri, a esempio, il regime delle delibere) saranno contemplati o in una legge regionale o in un apposito regolamento dell’organo, dotato necessariamente di autonomia autoorganizzativa (in tal senso v. l’art. 9 comma 6 della legge n. 15/2001 del Friuli Venezia Giulia).

¹⁷⁸ Anche se, secondo certa dottrina, la scelta di ricostruire un ordinamento infraregionale come componente interlocutrice attiva di quello statale induce a preferire altre sedi di realizzazione dei rapporti tra pubblico e privato: così T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 255.

¹⁷⁹ Sul punto v. comunque *infra*, sub 3.

¹⁸⁰ Così A. SPADARO, *I “contenuti” degli statuti regionali*, cit., pp. 96 ss..

¹⁸¹ In senso conforme cfr. F. PIZZETTI, *Intervento*, in A. FERRARA e L. R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell’ordinamento regionale*, Milano, 2001, p. 49, ove si parla, a proposito dell’art. 123 ultimo comma Cost., di «*disposizione che incide direttamente sulla fonte statutaria, con una tecnica formalmente ineccepibile (perché norma costituzionale) ma sostanzialmente poco apprezzabile (perché impone nuovi vincoli a una fonte la cui competenza, e quindi anche il cui valore autonomistico, era stato oggetto di un intervento costituzionale finalizzato a irrobustire l’aspetto istituzionale del federalismo all’italiana e il ruolo della fonte più importante attribuita in questo contesto alle regioni)*». Critica «*l’aspetto formale della disposizione normativa*», in quanto mancante «*del necessario ossequio nei confronti dell’autonomia regionale*», sia in riferimento

Nel quadro di tale vincolo, poi, la disciplina statutaria varierà in relazione alla duplice opzione sopra delineata. Più ci si avvicina al modello “Consiglio”, più le sue funzioni vengono a incidere sulla forma di governo, contemplata statutariamente, e quindi l'organo di rappresentanza delle autonomie locali sarà disciplinato nello statuto quanto a struttura e rapporti con la “prima” camera, e così anche per le forme di partecipazione al procedimento legislativo regionale, cioè gli aggravamenti procedurali; questo perché un vincolo per il legislatore regionale successivo può essere imposto solo da una fonte sovraordinata alla legge regionale (lo statuto, per l'appunto, in qualità innanzitutto di fonte avente la competenza a disciplinare il procedimento di formazione della fonte legge regionale)¹⁸². Se la scelta ricade sul modello “Conferenza”, la disciplina statutaria sarà più contenuta, poiché tale organo si allontana ancora di più dalla nozione di forma di governo e quindi sarà considerato nell'ottica dei principi fondamentali dell'organizzazione regionale, rimettendone quindi la disciplina alla legge regionale¹⁸³.

In ogni caso, quanto ai rapporti tra legge regionale e statuto, al di là delle linee appena tracciate, non pare configurabile in materia una riserva di competenza in capo all'una o all'altra fonte, nemmeno nel senso di un riparto verticale di competenze, adombrato dalla dottrina la quale sostiene che lo statuto fissa i “principi” e la legge regionale le “regole”¹⁸⁴. Se, da un lato, è certo che non potrebbe sussistere alcuna riserva a favore della legge regionale (in primo luogo per la difficoltà oggettiva di distinguere il “principio” dalla “regola” e, conseguentemente, per il rischio di aggirare così nella sostanza la procedura aggravata prescritta dall'art. 123 Cost.), dall'altro, un contenuto dello statuto che esorbitasse dall'area dei “principi” non potrebbe perciò stesso determinare una forma di incompetenza, essendo preferibile ricostruire una certa tipicità, che pure caratterizza le due tipologie di fonti, in termini di riparto tendenzialmente mobile di competenze, secondo ragionevolezza¹⁸⁵.

all'ampiezza dell'ambito di autonomia statutaria e organizzativa regionale alla luce della legge costituzionale n. 1/1999, che del confronto con la possibilità (e non l'obbligo, testualmente: v. art. 11 comma 1 della legge di revisione costituzionale n. 3/2001) che i regolamenti parlamentari possano prevedere l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali da parte dei rappresentanti delle autonomie locali, A. FERRARA, *Intervento*, in A. FERRARA e L. R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale*, cit., pp. 72-74.

¹⁸² Il cosiddetto «profilo formale-procedimentale» del principio gerarchico quale criterio ordinatore: v. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2001, pp. 71 ss. Anche se non va dimenticato che la gerarchia di tipo formale-procedimentale non necessariamente si converte in una gerarchia sostanziale, estesa a ogni ambito materiale: v., per esempio, la sentenza della Corte costituzionale n. 2/2004, che pare orientata a conformare i rapporti tra statuto e legge regionale in termini di separazione.

¹⁸³ Si rinvia a M. COSULICH, op. cit., pp. 238-239. Si osserva, incidentalmente, che nel caso delle Regioni ad autonomia differenziata, la riconduzione (seppure nei limiti descritti) del Consiglio delle autonomie locali alla forma di governo regionale, può indurre a ritenere che la relativa disciplina legislativa sia da demandarsi alle cosiddette “leggi statutarie”, introdotte negli ordinamenti speciali dalla legge costituzionale n. 2/2001 e per l'appunto «chiamate a tracciare le linee di fondo della forma di governo regionale»: sul punto v. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., pp. 194-195. Resta il fatto, comunque, che la disciplina dell'organo sarebbe in quest'ultimo caso dotata di una “copertura” diversa da quella statutaria in senso proprio (e, cioè, più debole).

¹⁸⁴ Così A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2000, pp. 614 ss..

¹⁸⁵ L'unico problema che potrebbe porsi riguarda eventuali lacune dello statuto, nelle quali la legge regionale potrebbe surrogarsi alla fonte mancante; in questo caso l'incompetenza della legge regionale non potrebbe essere dichiarata prima di avere accertato e dichiarato la omissione dello statuto. Sul punto e, più in generale, sulla

Infine, il panorama normativo è completato dal regolamento del Consiglio delle Autonomie locali, adottato nell'esercizio del potere di autoorganizzazione di cui è titolare e che regolerà, in via residuale e senza disporre di una competenza riservata, l'organizzazione e il funzionamento dell'organo.

Ciò premesso quanto alla *sedes materiae*, profili che invece attengono ai contenuti della disciplina, e intersecano il piano della rappresentanza con il sistema delle fonti normative, sono quelli inerenti alle competenze del Consiglio delle Autonomie locali, con particolare riferimento alla identificazione del loro contenuto, alla fase in cui vengono esercitate (e, quindi, alle eventuali ripercussioni sulla struttura del procedimento legislativo regionale) e alla loro portata.

La soluzione della questione della dimensione quantitativa dell'intervento implica l'individuazione degli atti per i quali esso è necessario. Considerato il già ricordato ruolo chiave degli enti territoriali minori, e dei Comuni in particolare, nell'allocazione delle funzioni amministrative (si legga il novellato art. 118, primo comma, Cost.)¹⁸⁶, un intervento del Consiglio delle Autonomie locali sarebbe allora auspicabilmente configurabile per una buona parte della legislazione regionale, che a tutt'oggi è essenzialmente legislazione sull'amministrazione, nonché per i relativi regolamenti di esecuzione (si pensi, per esempio, a tutti gli atti concernenti il conferimento delle funzioni in capo agli enti locali e i conseguenti trasferimenti finanziari)¹⁸⁷. Inoltre (e senza pretesa di esaustività) sarebbe possibile prevedere una partecipazione dell'organo in una molteplicità di ipotesi: dall'attività estera della Regione, alla partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario; dall'attività di controllo, all'impulso all'adozione della delibera della Giunta regionale volta a sollevare la questione di legittimità costituzionale mediante ricorso diretto alla Corte (v. art. 9 della legge n. 131/2003).¹⁸⁸

Nell'ipotesi in cui si accedesse al modello "Conferenza", considerata la possibilità che l'organo divenga la sede di rappresentanza di una molteplicità di interessi eterogenei, si potrebbe anche ipotizzare un suo intervento "a geometria variabile"

ragionevolezza come criterio di attribuzione delle competenze tra statuto e legge regionale, v. A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, 2001, pp. 122-124 e, dello stesso Autore, *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, in A. RUGGERI, "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, Torino, 2002, p. 311.

¹⁸⁶ V. sub 1.1.

¹⁸⁷ Cfr. per esempio, l'art. 8 e l'art. 9 della legge regionale n. 15/2001 del Friuli Venezia Giulia.

¹⁸⁸ Sul punto si rimanda a R. TOSI, op. cit., p. 114, che esclude dal novero degli interventi del Consiglio le leggi relative all'apparato regionale, le leggi elettorali, tributarie, di bilancio e contabilità; nonché a L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, pp. 996-1000. Una accezione più lata delle attribuzioni dell'organo è invece stata accolta, per esempio, in Friuli Venezia Giulia, ove la funzione consultiva dell'Assemblea delle Autonomie locali è prevista anche in materia di disegni di legge finanziaria e di approvazione del bilancio regionale (art. 9 comma 2 lett. c, legge n. 15/2001). D'altro canto, la competenza in materia di riparto delle risorse è attualmente conferita a molti degli organismi di raccordo che si rinvengono nel panorama della legislazione regionale vigente: si rinvia alla ricognizione operata da A. CHELLINI, *Analisi degli strumenti e procedure di raccordo e concertazione tra le Regioni e gli enti locali*, in *Il ruolo delle assemblee elettive*, cit., pp. 19-20. Per un conferimento più limitato di funzioni ai Consigli delle autonomie, da circoscriversi invece alla legge finanziaria e di bilancio, agli atti di programmazione generale e a poche leggi ordinamentali, v. R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, pp. 1010-1011.

o, meglio, un coinvolgimento dello stesso in composizione variabile, *ratione materiae*¹⁸⁹.

In secondo luogo, in base alla dicotomia sopra descritta, la fase in cui collocare l'intervento dell'organismo di rappresentanza potrà essere l'iniziativa giuntale, se l'organo ha come interlocutore esclusivamente la Giunta (modello "Conferenza"), mentre nell'altro caso (modello "Consiglio") si configurerebbe un vero e proprio procedimento legislativo rinforzato, con inevitabili ricadute sul sistema delle fonti regionali¹⁹⁰.

Quanto alla dimensione qualitativa della collaborazione, ci si chiede se il Consiglio delle Autonomie locali dovrebbe limitarsi a esprimere un parere obbligatorio ma non vincolante, oppure se si potrebbe ipotizzare un intervento maggiormente incisivo. Mentre non ci sono problemi di legittimità nel configurare un'iniziativa giuntale aggravata, ci potrebbero essere dubbi circa l'opportunità di configurare un intervento sistematico dell'organo di rappresentanza delle autonomie locali su una parte del programma di governo giuntale. Si può replicare che, in ogni caso, il coinvolgimento degli enti locali fa parte delle scelte riconducibili all'indirizzo della maggioranza, ma sta di fatto che l'atto sul quale il Consiglio regionale è chiamato poi a pronunciarsi ha una provenienza sostanziale diversa da quella degli altri disegni di legge¹⁹¹. Se si opta, invece, per configurare il Consiglio delle Autonomie locali quale organo interlocutore del Consiglio regionale nell'esercizio della funzione legislativa, è difficile immaginare un parere che, se negativo, equivalga a un veto assoluto; ma è possibile prevedere, in corrispondenza a esso, aggravamenti di maggioranza o la necessità di una seconda delibera dell'organo legislativo, bilanciando ovviamente tale esigenza con quella di non dilatare eccessivamente i tempi del procedimento. Praticamente, quindi, l'organo *de quo* potrebbe essere titolare di un potere di veto sospensivo e di espressione di pareri obbligatori e "vincolanti"¹⁹², che avvicinerrebbero tale sua funzione a una *Zustimmung*, intesa come espressione di potere di codecisione¹⁹³. È certo, comunque, che in nessun

¹⁸⁹ Si ricorda, incidentalmente, che a tale riguardo è stata altresì adombrata la possibilità e/o l'opportunità di affiancare al Consiglio delle autonomie altri meccanismi di collaborazione volti a «decongestionare» le attività a esso attribuite e a canalizzare diversamente i principi di sussidiarietà e di cooperazione: così R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, cit., p. 1011. Per un esempio in tal senso si rinvia all'esperienza della Regione Toscana ove alle associazioni degli enti locali è stata assegnata la titolarità della funzione concertativa da esercitarsi in un apposito "Tavolo" istituito presso la Giunta regionale, mentre al Consiglio delle autonomie è stato conferito un ruolo di intervento nel procedimento legislativo regionale.

¹⁹⁰ Senza dimenticare che si tratta di una schematizzazione, la quale non esclude che il Consiglio delle autonomie possa cooperare con entrambi gli organi di governo della Regione, in fasi distinte del procedimento decisionale.

¹⁹¹ Sul punto v. ancora R. TOSI, op. cit., pp. 113-116.

¹⁹² Così T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, op. cit., p. 254, nonché A. SPADARO, *I "contenuti" degli statuti regionali*, cit., pp. 99-100. Sul punto, in senso conforme, v. altresì A. D'ATENA, *Intervento*, in A. FERRARA e L. R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale*, cit., p. 35; l'Autore, in particolare, ritiene che l'interpretazione estensiva del concetto di "consultazione" sia necessaria al fine di evitare che la riforma costituzionale limiti, in proposito, l'autonomia statutaria delle Regioni.

¹⁹³ Si ricorda, per inciso, che le cosiddette "leggi di approvazione" (*Zustimmungsgesetze*) costituiscono a tutt'oggi la parte più saliente della partecipazione del *Bundesrat* alle funzioni federali nell'ordinamento tedesco: si rinvia in proposito a F. PALERMO e J. WOELK, op. cit., p. 1100.

caso il Consiglio delle Autonomie locali potrà essere titolare di funzioni decisionali, tali da introdurre una sorta di bicameralismo regionale perfetto, cioè volto a incidere sull'imputazione finale della legge regionale al Consiglio regionale (come chiaramente statuito dall'art. 121 secondo comma Cost.).

Così inquadrato, comunque, l'intervento dell'organo di rappresentanza degli enti locali nel procedimento legislativo ne implica un aggravamento che, come innanzi detto, si ripercuote sul sistema delle fonti regionali creando delle fonti rinforzate, poiché modificabili solo attraverso un *iter* che non coincide con quello ordinario, ma incontra specifici limiti procedurali¹⁹⁴. C'è da chiedersi se tali rilievi autorizzino a discorrere, in riferimento alle leggi in oggetto, di fonti atipiche, e la questione non è priva di pratica rilevanza dal momento che si riflette immediatamente sulle problematiche connesse alla risoluzione delle antinomie all'interno del microsistema normativo regionale.

Se si accedesse alla tesi dottrinale che appunta l'attenzione sulla dissociazione tra la forma e l'efficacia tipica dell'atto e per la quale, quindi, sarebbero atipiche le leggi comunque dotate di una forza passiva peculiare, in quanto non suscettibili di essere abrogate da parte di leggi che non dispongano delle loro speciali caratteristiche¹⁹⁵, la soluzione sarebbe certamente di segno affermativo. A ulteriori riflessioni, invece, induce l'obiezione per cui l'atipicità in senso proprio (o sostanziale) si configura solo nei casi in cui si tratti di «*leggi costituzionalmente tenute a esercitare una particolare competenza, con l'esclusione di tutte le altre componenti l'ambito della legislazione statale ordinaria*», cioè di fonti destinate ad assumere un dato contenuto normativo, in funzione del quale sono stabiliti i limiti procedurali¹⁹⁶. Poiché, nel caso di specie, la fonte titolare della *Kompetenz-Kompetenz* è lo statuto¹⁹⁷, le leggi regionali in discussione potranno essere considerate fonti atipiche se e nella misura in cui lo statuto le contempra espressamente quanto a oggetto, struttura e

¹⁹⁴ Si noti che la differenza tra i due modelli delineati ("Conferenza" e "Consiglio"), quanto a incidenza sul procedimento legislativo, pare confermata dalla Corte costituzionale nella pronuncia in cui la possibilità di inserirsi come «*elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo*» è stata negata all'impegno assunto dal Governo nell'ambito della Conferenza unificata Stato-Regioni-città (sentenza n. 437/2001). In particolare, la Corte ha specificato che la posizione manifestata dall'Esecutivo in tale sede ha unicamente il valore di una «*manifestazione politica di intento*», che non può «*costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate*» e ciò perché «*le procedure di cooperazione o di concertazione possono infatti rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione*». Sul significato che ha, proprio in questa prospettiva, la costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali con funzioni consultive, v. *infra*. A tale riguardo si deve comunque rilevare che segnali diversi sembrerebbero giungere dalla più recente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 303/2003), laddove si sottolinea la valenza del procedimento dell'intesa come fase prodromica necessaria all'assunzione di funzioni da parte di un livello di governo sulla base del principio di sussidiarietà. Pur mantenendo ferma la imputazione ultima della decisione allo Stato, nel caso specifico la Corte è parsa comunque conferire specifica valenza istituzionale al sistema delle Conferenze intergovernative: cfr. A MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in www.unife.it/progetti/forumcostituzionale, 2003.

¹⁹⁵ V. per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, 1993, p. 234 ss. e, specificamente, pp. 239-240.

¹⁹⁶ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pp. 198-200.

¹⁹⁷ E il fondamento di tale *Kompetenz-Kompetenz* può considerarsi proprio l'ultimo comma dell'art. 123 Cost. che, dopo avere dettato i tratti essenziali del Consiglio delle autonomie locali quanto a natura e funzione, ne demanda la disciplina allo statuto. Si rinvia, a proposito di tale fondamento costituzionale, al capo 3 della sentenza n. 437/2001 della Corte costituzionale, parzialmente riportato nella nota n. 58.

procedure di formazione, demandando loro la disciplina organica di determinati settori concernenti l'autonomia locale. In tutti gli altri casi nei quali l'intervento del Consiglio è, *ratione materiae*, configurabile, ma non specificamente garantito da copertura statutaria, esso potrà inserirsi nel procedimento di produzione di atti legislativi miranti ai più vari obiettivi, restando così riassorbito nell'*iter* procedimentale, all'interno del quale esaurisce la sua funzione senza per questo conferire alla fonte una specifica caratterizzazione.

4. L'Assemblea delle Autonomie locali del Friuli Venezia Giulia: analisi del dato positivo nella prospettiva della revisione statutaria

Tali considerazioni di carattere generale si proiettano anche sull'organo, omologo al Consiglio delle Autonomie locali di cui all'art. 123 ultimo comma Cost., istituito dall'art. 9 della legge regionale n. 15/2001 in Friuli Venezia Giulia.

A questo riguardo la configurazione data all'Assemblea delle Autonomie locali, quale interlocutore del livello regionale nell'esercizio della funzione normativa, richiede tuttavia qualche riflessione ulteriore. Infatti, in previsione della riscrittura dello Statuto regionale, pare che vi siano ancora dei margini, pur all'interno dei limiti sopra evidenziati, per potenziare il ruolo e le funzioni sinora assegnate all'Assemblea¹⁹⁸.

Ciò risulta evidente se si considera che il suo intervento si manifesta non solo nei processi decisionali della Regione riguardanti l'ordinamento delle autonomie locali (art. 9 comma 2 lett. *a*), i disegni di legge finanziaria e di approvazione del bilancio regionale e la proposta di piano regionale di sviluppo (art. 9 comma 2 lett. *c*), ma anche in corrispondenza degli snodi nevralgici delle procedure di trasferimento di funzioni (art. 9 comma 2 lett. *b*), sia nella fase ascendente, che discendente: nel momento di formazione del Programma, che sarà poi attuato dalle leggi di trasferimento di settore (art. 8); all'atto dell'identificazione degli ambiti territoriali ottimali, che costituiscono la piattaforma per l'esercizio delle funzioni trasferite (art. 10 comma 1); nell'attivazione del meccanismo sostitutivo di cui all'art. 10 comma 2; in sede di approvazione della normativa di conferimento *ex* art. 9 comma 2.

D'altro canto, la composizione dell'Assemblea (che rappresenta unitariamente il sistema delle autonomie infraregionali, con esclusione di componenti regionali)¹⁹⁹, unitamente alla circostanza per cui essa ha come possibili interlocutori sia la Giunta regionale che il Consiglio regionale (artt. 8, 9 e 10), sono indice della scelta

¹⁹⁸ Sul punto si rinvia a E. D'ORLANDO, *I profili dinamici della tutela degli enti locali nella prospettiva della revisione statutaria*, in E. D'ORLANDO, G. PAVANI, *Studio sulla riallocazione delle funzioni amministrative in capo agli enti locali nella Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Il nuovo Comune*, 5, 2003, pp. 30-31.

¹⁹⁹ Art. 9 comma 3 della legge regionale n. 15/01, modificato dall'art. 1 comma 35 della legge regionale n. 22/2003.

del legislatore regionale di configurare l'organo *de quo* come sede di autentica rappresentanza degli interessi locali, che tendenzialmente si sottrae alle logiche del rapporto politico tra maggioranza e opposizione.

Si tratta quindi di definire, possibilmente in sede di revisione statutaria stante la delicatezza della materia, l'ambito, la sede e la natura dell'intervento dell'Assemblea, soprattutto nei casi in cui tale intervento si manifesti in relazione ai procedimenti legislativi regionali concernenti gli enti locali.

Per riprendere allora quanto illustrato in precedenza in riferimento alla dimensione quantitativa dell'intervento, esso si potrà realizzare in relazione a tutti gli atti di normazione regionale (sia fonti primarie, che secondarie) concernenti gli enti locali e, quindi, in definitiva e come già detto, in relazione a buona parte dell'attività legislativa regionale, in quanto legislazione sull'amministrazione.

Per ciò che concerne l'individuazione della fase in cui collocare l'intervento dell'Assemblea, innanzitutto è da ritenere legittima e opportuna la previsione di conferirle un potere di iniziativa legislativa in ordine alle proposte di legge inerenti ai profili sia strutturali che funzionali dell'ordinamento locale; in secondo luogo, l'Assemblea potrà intervenire altresì durante l'*iter* normativo, nell'esercizio di una funzione consultiva come innanzi tratteggiata.

A questo proposito, trattando della natura dell'intervento, per le ragioni già esposte è difficile immaginare la possibilità di conferire a tale organo la titolarità di un potere consultivo che, se espresso in forma negativa, equivalga a un veto assoluto rispetto alle determinazioni dell'organo regionale. Si ribadisce, infatti, che ciò significherebbe alterare la stessa forma di governo regionale, introducendo una sorta di bicameralismo perfetto, non contemplato dal dettato costituzionale (come innanzi rilevato è significativo, d'altro canto, che il legislatore della revisione abbia inserito il Consiglio delle Autonomie locali nell'art. 123 ultimo comma Cost. – ossia tra le materie da disciplinare nello statuto – e non *sub* art. 121 Cost. – cioè tra gli organi di governo regionale). Tuttavia, come già chiarito, è possibile prevedere, in corrispondenza di un parere negativo espresso dall'Assemblea, che l'organo legislativo sia costretto a deliberare con una maggioranza aggravata, oppure che sia necessaria una seconda delibera dell'organo legislativo medesimo, bilanciando ovviamente tale esigenza con quella di non dilatare eccessivamente i tempi del procedimento.

Praticamente l'Assemblea sarebbe così titolare di un potere di veto sospensivo e di espressione di pareri obbligatori e "vincolanti", che avvicinerrebbero la sua funzione a un potere di codecisione nei confronti dell'organo regionale.

Così inquadrato, l'intervento dell'organo di rappresentanza degli enti locali nel procedimento legislativo ne implicherebbe un aggravamento che si ripercuote sul sistema delle fonti regionali creando delle fonti rinforzate, poiché modificabili solo attraverso un *iter* che non coincide con quello ordinario, ma incontra specifici

limiti procedurali. È necessario ribadire, però, che ciò si tradurrà in reale garanzia dell'autonomia locale, sotto forma di legge dotata di una forza passiva peculiare, solo nella misura in cui l'oggetto, la struttura e la procedura di formazione di tali fonti siano contemplate espressamente nello statuto. Di qui l'opportunità di ponderare con attenzione, in sede di revisione statutaria, quali aspetti della disciplina (cioè dell'intervento dell'Assemblea nei processi decisionali regionali) siano da formalizzare nello statuto e quali, invece, possano restarne esclusi, essendo demandati alla legge statutaria o alla legge ordinaria regionale²⁰⁰.

5. Conclusioni

Complessivamente, utilizzando la chiave di lettura proposta in premessa, si possono trarre le seguenti conclusioni.

La revisione del Titolo V, parte II, della Costituzione non ha fornito una collocazione chiara e univoca agli enti locali all'interno dell'ordinamento, in quanto permane la loro posizione di dipendenza tradizionalmente "bidimensionale", cioè manifestantesi sia nei confronti dello Stato che della Regione²⁰¹. Emblematico è il riparto di competenze statali e regionali realizzato in proposito dal novellato art. 117 Cost., che smembra la disciplina dell'ordinamento locale ponendosi in contrasto con il modello generalmente caratterizzante gli Stati federali, in cui gli enti locali hanno una posizione di dipendenza preminentemente "unidimensionale", ossia rivolta per gran parte nei confronti del livello di governo intermedio²⁰².

Tale confusione circa l'ambito di definizione dell'autonomia locale si ripercuote, inevitabilmente, sui meccanismi di tutela della stessa. Se si fosse optato, con decisione, per la riconduzione degli enti e dei poteri locali nell'ambito dell'ordinamento regionale, si sarebbero dovute trarre le debite conseguenze sul piano delle garanzie procedurali in sede, innanzitutto, di procedimenti decisionali regionali²⁰³.

Ciò premesso, al fine di non considerare l'art. 123 ultimo comma Cost. un passo indietro sulla strada della valorizzazione dell'autonomia regionale e locale, che porrebbe tale norma in contrasto con la stessa *ratio* che pare sottesa alla revisione costituzionale, il percorso da seguire è quello della creazione di un sistema delle

²⁰⁰ Per alcune suggestioni in proposito v. R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, cit., pp. 1011-1014.

²⁰¹ In senso conforme cfr. L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., p. 1006.

²⁰² Si noti che tale posizione di dipendenza ha carattere preminentemente e non esclusivamente "unidimensionale", data l'esistenza di limiti apposti in materia alla legislazione delle entità federate, in genere da parte della Costituzione federale. Sulle definizioni utilizzate, v. T. GROPPPI, *La difesa dell'autonomia costituzionale delle collettività territoriali nella prospettiva comparata*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Rimini, 1998, pp. 632-633.

²⁰³ Lo stesso ragionamento, che però esula del tema trattato in questa sede, può essere fatto in relazione ai procedimenti decisionali statali, a tutela dell'autonomia regionale (e, quindi, a proposito della creazione di una seconda Camera nazionale, intesa come organo di rappresentanza delle Regioni).

autonomie territoriali a livello regionale. Ciò induce a ricondurre il Consiglio delle Autonomie locali ai margini della forma di governo regionale, dotandolo di un potere di codecisione idoneo a incidere, in modo certo difforme dalle logiche tipiche del parlamentarismo bicamerale perfetto e più vicino alla funzione svolta dalla Camera alta tedesca, sulla formazione dell'indirizzo politico. In questo modo, lo stesso sistema delle fonti regionali diviene strumento di tutela dell'autonomia locale, poiché permette di riequilibrare "a monte" ciò che sinora è spesso apparso squilibrato "a valle": in altri termini, così concepito, il ruolo del Consiglio delle Autonomie locali concretizzerebbe quella forma di «*unità per procedimenti*» (e di «*unità per organi*»), destinata a integrare quella «*unità per atti*» che, nell'ottica del Costituente, avrebbe dovuto cementare un ordinamento repubblicano territorialmente articolato e che, con l'andare del tempo, ha invece manifestato una strutturale debolezza²⁰⁴.

D'altro canto, solamente in questo modo il principio di sussidiarietà, costituzionalizzato dal legislatore della revisione (art. 118 primo e quarto comma Cost.), potrebbe funzionare come autentico criterio direttivo per la ricomposizione di ruoli e funzioni tra i diversi livelli di governo. L'applicazione di tale principio, infatti, non determina un'attribuzione delle competenze in modo preventivo, tassativo e statico, bensì si risolve in un giudizio di opportunità, da svolgersi in termini di efficienza dell'intervento, in riferimento a determinati obiettivi politici e attraverso valutazioni di merito. Ne consegue che, per la sua stessa natura, il principio di sussidiarietà si presta a essere applicato e tutelato non tanto secondo meccanismi giurisdizionali (si tratterebbe di un problematico parametro di giudizio, per quanto sia stata paventata la sua giustiziabilità a opera della Corte costituzionale utilizzando le categorie elaborate dalla giurisprudenza in tema di interesse nazionale)²⁰⁵, quanto piuttosto attraverso la predisposizione di procedimenti di codecisione tra gli enti territoriali.

In questa prospettiva, quindi, il fatto che la riforma non abbia preso in considerazione la problematica dell'accesso diretto degli enti locali alla Corte costituzionale, potrebbe costituire una lacuna rilevante²⁰⁶ nella misura in cui, contemporaneamente, è stato soppresso il controllo di costituzionalità sulle leggi regionali in via preventiva (leggasi il nuovo testo dell'art. 127 primo comma

²⁰⁴ Sulle forme e le tecniche di riequilibrio del binomio unità-autonomia, con particolare riferimento al progressivo passaggio dal piano degli atti a quello dei procedimenti e delle sedi istituzionali come veicoli dell'unità nella valorizzazione dell'autonomia, v. A. RUGGERI, "Forme" e "tecniche" dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in A. RUGGERI, "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, vol. IV, 1, Torino, 2003, pp. 391 ss..

²⁰⁵ Il riferimento è alla tesi di L. COEN, *Sussidiarietà e giustizia costituzionale nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, (a cura di) A. RINELLA, L. COEN e R. SCARCIGLIA, Padova, 1999, pp. 195 ss., ove lo stesso Autore, però, conclude le sue riflessioni dubitando dell'utilità e della convenienza di affidare a un organo giurisdizionale la garanzia del rispetto del principio in parola.

²⁰⁶ Per quanto non si ignorino le critiche mosse circa l'opportunità di prevedere forme di accesso dirette degli enti locali all'organo di giustizia costituzionale, a seguito della proposta contenuta in tal senso nel progetto di riforma formalizzato dalla Commissione bicamerale il 4 novembre 1997. D'altro canto, a tutt'oggi permangono forti perplessità sul modo migliore di bilanciare il valore della difesa giurisdizionale dell'autonomia locale da un lato, e quello dell'effettività e buon andamento della giustizia costituzionale dall'altro. In proposito si rimanda alle sempre attuali osservazioni di L. PALADIN, *Corte costituzionale: aumentano le funzioni ma il futuro potrebbe portare alla "paralisi"*, in *Guida al diritto*, settimanale di documentazione giuridica de *Il Sole 24 ore*, n. 43, 1997, p. 64.

Cost.). Quest'ultima circostanza, infatti, se da una parte va considerata con favore, in quanto elimina l'asimmetria procedurale che sinora aveva caratterizzato la posizione di Stato e Regioni nell'azionamento del sindacato di costituzionalità, con una innegabile penalizzazione della posizione regionale, dall'altra determina il venire meno di quella funzione di "guardiano istituzionale" dell'autonomia locale sino a oggi esercitata (anche se in modo certamente non del tutto soddisfacente) dallo Stato²⁰⁷.

Ciò premesso, considerato lo spazio piuttosto angusto entro il quale sono confinati gli enti locali nei giudizi innanzi alla Corte²⁰⁸, la mancanza di strumenti di innesto effettivo degli enti territoriali minori nei processi decisionali della Regione porrebbe una seria ipotesi sul giudizio complessivo inerente all'intento perseguito dal legislatore della revisione sul versante degli strumenti di tutela dell'autonomia locale.

²⁰⁷ Nella prospettiva che qui interessa, lo strumento dell'impugnazione in via principale è stato infatti utilizzato dal Governo per censurare con una certa sistematicità le violazioni dell'art. 128 Cost. da parte delle leggi regionali.

²⁰⁸ Sintetizzando, in sede di impugnazione incidentale gli enti locali hanno un ruolo di secondo piano sia nel momento in cui, quali parti del giudizio *a quo*, sollevano la questione di costituzionalità al giudice, sia nel momento successivo ed eventuale di costituzione nel giudizio innanzi alla Corte adita, mentre la giurisprudenza costituzionale è costante nel negare la configurabilità di un loro intervento *ab extra* (A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2001, pp. 198-205; G. D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, Torino, 1992, pp. 191 ss.). Inoltre, la Corte è sempre stata parimenti categorica nell'escludere la possibilità che gli enti locali si costituiscano nei giudizi di legittimità instaurati in via principale, o che possano essere loro stessi a instaurarli (A. CERRI, op. cit., pp. 290-292; G. D'ORAZIO, op. cit., pp. 229-231). Completando, poi, la panoramica in relazione ai giudizi inerenti ad atti non legislativi, nei conflitti interorganici la presenza degli enti locali (sia in veste di promotori, che di intervenienti) è preclusa da ragioni concernenti sia il profilo soggettivo che quello oggettivo del conflitto, nonché dal suo necessario tono costituzionale (M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, (a cura di) A. ANZON, P. CARETTI e S. GRASSI, Torino, 2000, pp. 383-387; A. CERRI, op. cit., pp. 355-359). Quanto, infine, ai conflitti intersoggettivi, ne è stata costantemente sostenuta la natura di giudizi in cui il contraddittorio è "chiuso" e "a parti necessarie", con tutte le conseguenze che ne derivano in ordine alla potenziale violazione del diritto di difesa degli enti locali, stante la concorrenza che spesso si verifica tra giurisdizione costituzionale e amministrativa in relazione ai medesimi atti e anche, talvolta, per i medesimi vizi (A. MANGIA, *L'accesso nei conflitti intersoggettivi*, in *Prospettive di accesso alla Giustizia costituzionale*, cit., pp. 303-327; A. CERRI, op. cit., pp. 393-399; G. D'ORAZIO, op. cit., pp. 231-235 e 245-250).

Lo statuto comunale nel sistema delle fonti

Elena D'ORLANDO*

Sommario:

1. Obiettivo dell'indagine e prospettiva metodologica.
2. Il sistema degli enti locali nell'ambito del progressivo svolgimento del principio di autonomia territoriale.
 - 2.1. Dal testo unico della legge comunale e provinciale all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.
 - 2.2. Le riforme legislative degli anni Novanta.
 - 2.3. Gli enti locali nelle Regioni ad autonomia speciale.
3. I rinnovati modelli ordinamentali e i nuovi parametri di legittimità degli statuti locali: dalle «leggi generali della Repubblica» al riparto di competenze tra Stato e Regioni delineato dalla legge costituzionale n. 3/2001.
 - 3.1. Il modello ordinamentale: la disciplina degli enti locali nelle Regioni ordinarie.
 - 3.2. (segue)... e in quelle ad autonomia speciale.
 - 3.3. Gerarchia e competenza quali criteri ordinatori del microsistema delle fonti locali nella Repubblica delle autonomie.
 - 3.4. Il contenuto della potestà statutaria e il rapporto con la fonte regolamentare.

* Ricercatore in Diritto pubblico comparato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Udine.

4. L'autoriforma degli enti locali del Friuli Venezia Giulia nel contesto del nuovo Titolo V, attraverso l'esercizio della potestà statutaria. Gli strumenti di garanzia e di raccordo con gli altri livelli di governo.
 - 4.1. Gli statuti comunali nel Friuli Venezia Giulia.
 - 4.2. I meccanismi di raccordo e gli strumenti di garanzia nell'ordinamento infraregionale.

1. Obiettivo dell'indagine e prospettiva metodologica.

L'operatore giuridico e, nel caso specifico, colui che opera nell'amministrazione locale, si trova a interpretare e ad applicare un sistema di fonti normative sempre più complesso, all'interno del quale la risoluzione delle antinomie diviene questione particolarmente ardua se affrontata pensando di potere utilizzare un criterio ordinatore che valga una volta per tutte, oppure criteri diversi ma dei quali servirsi in via alternativa.

In altri termini, pare riprodursi anche a livello delle fonti locali quella crisi del sistema delle fonti che è il portato, a partire dal XX secolo, dell'evoluzione degli ordinamenti liberal-democratici verso l'affermazione del pluralismo sociale che si manifesta, per quanto attiene all'articolazione dell'elemento territoriale, nel pluralismo delle collettività locali. Tale fenomeno ha reso palese la difficoltà del principio monistico, tradizionalmente sotteso alla imputazione del potere pubblico, di sorreggere l'evoluzione in senso pluralistico della forma di Stato. Di qui il venir meno della centralità di determinati tipi di fonte (in primo luogo della legge del Parlamento), il complicarsi del sistema delle fonti e, infine, il suo articolarsi in sottosistemi o microsistemi governati non tanto o non solo da logiche di tipo gerarchico, ma anche o soprattutto di competenza²⁰⁹.

Non è questa la sede per riproporre tutte le implicazioni derivanti dalla proliferazione delle fonti atipiche, né per diffondersi a illustrarne le ragioni che tendono, peraltro, a confondersi con profili inerenti alla politica del diritto.

Poiché ciò che verosimilmente interessa più da vicino gli operatori dell'amministrazione locale è la comprensione del contesto normativo nel quale essi si trovano a compiere delle scelte e, conseguentemente, la definizione dell'ambito, dei limiti e delle garanzie a esse inerenti, le riflessioni che seguiranno si incentrano sulle conseguenze che i fenomeni innanzi tratteggiati hanno prodotto sull'insieme delle fonti locali, nel loro essere e fare "sistema" sia sul piano dell'ordinamento infraregionale, che su quello dell'ordinamento repubblicano nel suo complesso.

In quest'ottica, se il punto di partenza è senz'altro rappresentato dal riconoscimento di Comuni e Province (accanto a Città metropolitane, Regioni e Stato) quali componenti della Repubblica a opera del novellato art. 114 primo comma Cost., è altresì evidente come tale valorizzazione degli enti territoriali

²⁰⁹ Nell'ambito della copiosa letteratura che si è occupata del fenomeno, si ricordano i contributi di F. MODUGNO e D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, pp. 411 ss., nonché di L. PEGORARO, *Fonti del diritto, Costituzione e crisi della legge*, in L. PEGORARO e A. RINELLA (a cura di), *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Padova, 2002, pp. 185-223, che riprende con modifiche il saggio dello stesso Autore *La tutela della certezza giuridica in alcune Costituzioni contemporanee*, in *Dir. soc.*, 1994, pp. 21-54 e in *Scritti per U. Scarpellì*, Milano, 1997, pp. 705-742.

minori passi inevitabilmente attraverso la valorizzazione delle fonti dell'autonomia locale: la potestà regolamentare e, soprattutto, quella statutaria.

Lo statuto dell'ente locale può considerarsi, infatti, espressione dei caratteri tipici del soggetto che lo adotta e, più specificamente, uno degli attributi coesenziali allo stesso concetto di autonomia come traspare dall'art. 114 secondo comma Cost. Non è un caso che il tema statutario abbia da sempre avuto di per sé una particolare suggestione che gli deriva, oltre che da ragioni di carattere storico, dalla circostanza di evocare il processo di autodeterminazione e, quindi, di autogoverno dei corpi sociali.

I profili di maggiore interesse, al fine di definire la collocazione del Comune e della Provincia nel nuovo quadro ordinamentale attraverso la potestà statutaria loro riconosciuta, si riferiscono alla collocazione dello statuto all'interno del sistema delle fonti e, quindi, alla individuazione del contenuto e dei limiti della disciplina statutaria. Ciò permette di chiarire, in particolare, la posizione del singolo ente quale interlocutore dello Stato e della Regione da una parte, e degli altri enti locali (territoriali e non) dall'altra.

In proposito non potrà essere omissivo di rilevare che la revisione costituzionale risulta ancora carente di attuazione sul versante considerato, poiché in base all'art. 2 della legge n. 131/2003 (arrecante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3») l'adozione dei decreti legislativi sull'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane dovrà avvenire entro la primavera del 2004.

Né, d'altro canto, questo dato viene del tutto destituito di importanza dalla considerazione della natura di Regione a statuto speciale del Friuli Venezia Giulia. Certamente le Regioni ad autonomia speciale continuano ad avere, rispetto all'ordinamento degli enti locali, una posizione diversa da quella delle Regioni a statuto ordinario (per quanto, come sarà illustrato, tale affermazione non risulti avvalorata in modo automatico dalla lettura del novellato testo costituzionale), ma resta ancora da verificare, in questa "materia", quale peso finirà per assumere in realtà la legislazione statale in termini di limiti alla potestà legislativa regionale di tipo esclusivo (e contemplata, quanto al Friuli Venezia Giulia, nell'art. 4 comma 1 n. 1-*bis* dello Statuto regionale). Su altro versante, tale tematica si intreccia poi con la questione della (ri)allocazione delle funzioni amministrative in capo agli enti locali da parte della Regione, in relazione alla quale l'autonomia statutaria si configura, al tempo stesso, come presupposto e strumento imprescindibile per l'esercizio delle funzioni di cui l'ente risulterà titolare.

Ciò premesso in relazione all'obiettivo dell'indagine, si rende necessaria qualche breve riflessione sulla prospettiva metodologica prescelta al fine di condurla.

La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione rappresenta indubbiamente, nella prospettiva degli enti locali, la fase conclusiva di un processo di riforma che ha interessato l'ordinamento giuridico a più riprese, ma sempre a livello di fonti di

grado primario e secondario, lasciando invariato il quadro costituzionale sino alla legge costituzionale n. 3/2001. Tuttavia, a questo proposito, è opportuno sin d'ora fare chiarezza su un dato.

Più precisamente, non si può sottovalutare il fatto che, per quanto il testo costituzionale possa risultare formalmente immune dalle vicende inerenti alle fonti subordinate e in particolare alla legislazione ordinaria, la Costituzione fa comunque parte integrante del sistema normativo; ciò comporta che l'evoluzione dell'intero ordinamento si ripercuote sulla stessa Carta costituzionale, giustificandone diverse "riletture" purché compatibili con i margini interpretativi offerti dalle singole disposizioni²¹⁰. La Costituzione, quindi, non è solo condizionante, ma viene a sua volta condizionata dalla legislazione attuativa, sia nel senso che se questa difetta viene operativamente affievolito il carattere precettivo del dettato costituzionale, sia nel senso che la normativa di attuazione contribuisce a fornire rinnovate chiavi di interpretazione del testo costituzionale, potendo altresì fissare «un punto di non-ritorno, superabile per valorizzare ulteriormente i relativi principi costituzionali, non già per regredire verso situazioni di minor tutela»²¹¹.

In questa prospettiva, i punti di non-ritorno fissati dalle riforme degli anni Novanta saranno analizzati nel successivo paragrafo illustrando le tappe attraverso le quali si è snodato il processo di sviluppo dell'ordinamento degli enti locali e che rappresentano, nella prospettiva del sistema delle fonti, uno snodo nevralgico al fine di delineare i contorni dell'autonomia normativa locale, pur inserita nel quadro dei principi costituzionali rinnovati. In questo senso, la stessa ricostruzione della posizione della fonte-legge nel sistema delle fonti passa attraverso il suo relazionarsi, nel campo ristretto della presente indagine, con le fonti dell'autonomia locale²¹².

D'altro canto, la correttezza dell'opzione metodica prescelta (quella cioè sottesa a una visione di tipo dinamico del sistema normativo e al conseguente "circolo ermeneutico"²¹³ che si crea al suo interno) pare confermata, nel particolare ambito considerato, proprio dal fatto che già prima della riforma del Titolo V nessuno revocava in dubbio la legittimità della scelta del legislatore ordinario, positivizzata nella legge n. 142/1990, di attribuire ai Comuni e alle Province la potestà

²¹⁰ Si tratta di quel fenomeno di circolarità del diritto, il quale si produce in particolare nei rapporti tra Costituzione e leggi ordinarie, che caratterizza l'insieme delle fonti legali come sistema in cui i gradi inferiori si saldano con quelli superiori, per esserne integrati e per integrarli: sul punto si rinvia a L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pp. 110-111, nonché, dello stesso Autore, *Costituzione, preleggi e codice civile*, in *Riv. dir. civ.*, 1993, pp. 38 ss..

²¹¹ Si veda L. PALADIN, *Le fonti*, cit., pp. 141-142.

²¹² Confermando così quei profili di circolarità che caratterizzano il sistema delle fonti normative e di cui si è detto a proposito dei nessi tra Costituzione e leggi ordinarie, che si riproducono, sebbene in termini parzialmente diversi, anche tra fonti primarie e secondarie. Sulla necessità di recuperare un concetto di legge, come strumento per ricomporre la destrutturazione di tale categoria giuridica a unità, attraverso la disamina dei rapporti tra la legge stessa e le altre fonti normative che ne hanno eroso gli ambiti tradizionali di competenza, v. E. D'ORLANDO, recensione a CARLOS DE CABO MARTÍN, *Sobre el concepto de ley*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 2054.

²¹³ Così A. RUGGERI, *Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti*, in AA. VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Padova, 1997, p. 50, nota 38.

statutaria, per quanto quest'ultima non trovasse un testuale riscontro nella lettera della Costituzione²¹⁴.

2. Il sistema degli enti locali nell'ambito del progressivo svolgimento del principio di autonomia territoriale.

Sulla base delle considerazioni che precedono non appare quindi inopportuno ripercorre, seppure brevemente, le vicende dell'autonomia statutaria attraverso le fasi salienti dell'evoluzione normativa concernente l'ordinamento degli enti locali, sino alla recente revisione costituzionale.

Quanto alla struttura della disamina che segue, giova premettere che il quadro dei fattori di produzione del diritto interferisce assai da vicino sulla distribuzione dei poteri pubblici nel territorio dello Stato. Conseguentemente, considerate le mutue implicazioni che si manifestano tra modelli ordinamentali e sistema delle fonti, la trattazione farà procedere, di pari passo, l'illustrazione dell'evoluzione delle relazioni tra i diversi livelli di governo e di quelle tra le rispettive fonti normative.

Per ciò che concerne, infine, il contenuto dell'analisi, essa non entrerà nel dettaglio inerente agli specifici contenuti della potestà statutaria (sui quali si rinvia *infra, sub* 3.4), se non nella misura in cui ciò risulti funzionale alla determinazione della collocazione dello statuto locale all'interno del sistema delle fonti.

2.1. Dal testo unico della legge comunale provinciale all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Costituisce un dato assodato il fatto che Comuni e Province, già sotto il vigore del testo unico della legge comunale e provinciale (r.d. n. 383/1934), godevano di un ampio spazio per l'esercizio della potestà regolamentare, che può definirsi quasi connaturata alla storia delle istituzioni territoriali minori. Nonostante l'inquadramento sistematico della fonte regolamentare locale non fosse all'epoca univoco in dottrina, era prevalsa comunque la tendenza a considerare i regolamenti (unica fonte dell'autonomia locale allora prevista) non alla stregua di un esercizio di funzioni amministrative, sia pure di carattere generale, bensì come espressione di una specifica attitudine degli enti locali a produrre norme "proprie" (in parallelo, per molti versi, con le funzioni "proprie" che già alcuni autori riconoscevano di pertinenza necessaria degli enti rappresentativi di una collettività territoriale). Tale tesi, infatti, veniva sostenuta non solo dai fautori del *pouvoir*

²¹⁴ Per una sintesi delle motivazioni sottese a tale interpretazione si rinvia a F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2003, pp. 60-61. Sul punto v. comunque *infra, sub* 2.2.

municipal come diritto naturale²¹⁵, ma altresì da coloro che erano contraddistinti da una matrice culturale più “statalista”²¹⁶. Fermo restando, nella prospettiva del sistema delle fonti (allora assai semplificato rispetto a quello attuale), che i regolamenti degli enti locali erano gerarchicamente subordinati non solo alle leggi, ma anche ai regolamenti del Governo (art. 4 comma 1 e comma 2 delle «Disposizioni sulla legge in generale»).

Con la proclamazione contenuta nell’art. 5 volta al riconoscimento e alla promozione delle autonomie locali, pur nel quadro di una Repubblica «una e indivisibile», la Carta costituzionale determina un notevole salto di qualità rispetto alla situazione esistente in epoca statutaria, allorché gli enti locali erano considerati, sul piano ordinamentale, una sorta di amministrazione indiretta dello Stato. La scelta dei costituenti (esplicitata negli artt. 5 e 128) implica non solo il riconoscimento dell’esistenza complessiva di Province e Comuni, ma anche la garanzia di condizioni di autonomia che non vanifichino il dettato costituzionale.

Dal punto di vista del sistema delle fonti normative, la piramide disegnata nelle «Preleggi» non poteva più costituire legittimo fondamento di una assoluta sovraordinazione delle disposizioni regolamentari del Governo rispetto ai regolamenti comunali e provinciali: lo vietavano, infatti, proprio l’art. 5 e, soprattutto, l’art. 128 Cost., per cui Comuni e Province «sono enti autonomi nell’ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni». Tuttavia, ciò non comportava nemmeno un rovesciamento dei rapporti gerarchici tra le due fonti, a esclusivo vantaggio della potestà regolamentare degli enti territoriali minori. I regolamenti governativi dovevano, piuttosto, ritenersi esclusi dagli ambiti assegnati all’autonomia provinciale e comunale, salvo che le leggi statali attributive configurassero competenze concorrenti²¹⁷. In situazioni del genere, comunque, la determinazione delle rispettive competenze andava effettuata interpretando le disposizioni legislative di conferimento della potestà regolamentare, restando sempre salva la possibilità di contestare le disposizioni stesse per contrasto con l’art. 128 Cost.²¹⁸.

Quanto al rapporto tra leggi statali ordinarie e regolamenti locali è indice della metamorfosi dei criteri ordinatori la circostanza che la dottrina abbia avanzato l’ipotesi di una riserva di autonomia regolamentare comunale e provinciale nei confronti della legge²¹⁹ e che, più di recente, abbia sottolineato la forza espansiva

²¹⁵ Cfr. S. ROMANO, *Il Comune*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1900, vol. I, pp. 495 ss..

²¹⁶ Come G. ZANOBINI, *L’amministrazione locale*, Padova, 1936, pp. 159 ss..

²¹⁷ Sulla prevalenza dei regolamenti locali di autonomia su quelli statali, centrali e locali, v. G. GUARINO, *Osservazioni sulla potestà regolamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, vol. I, pp. 90-91.

²¹⁸ Come accaduto, per esempio, in riferimento all’art. 19 comma 4 e comma 5 del d.P.R. n. 616 del 1977, in tema di poteri prefettizi concernenti la «polizia amministrativa», impugnati innanzi alla Corte costituzionale. In questo caso la Corte aveva accolto il ricorso fondando la pronuncia (n. 77 del 1987) proprio sugli artt. 5 e 128 Cost. Sul punto cfr. L. PALADIN, *Le fonti*, cit., p. 363.

²¹⁹ Così V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 793 e, ivi, nota n. 30.

delle fonti locali, accanto a quelle comunitarie, come una delle principali concause e conseguenze della crisi della legge stessa²²⁰.

A rendere più articolato il quadro normativo è poi intervenuta l'istituzione generalizzata dell'ordinamento regionale, nell'ambito del quale l'autonomia degli enti locali si è dovuta misurare con le leggi e con i regolamenti della Regione.

È comprensibile, d'altro canto, che il nuovo ordinamento degli enti locali non poteva essere concepito e attuato compiutamente a prescindere dalla riforma regionale, innanzitutto per ragioni di ordine logico-organizzativo derivanti dal fatto che gli ordinamenti regionale, provinciale e comunale hanno un ambito spaziale e personale di efficacia parzialmente coincidente.

Tale circostanza dischiudeva tuttavia una serie di problemi riconducibili alla necessità di definire con chiarezza i rapporti tra gli enti territoriali secondo lo schema delineato originariamente dal Titolo V che, sul punto, si prestava (e forse ancora oggi si presta, come si illustrerà *infra*) a diverse ipotesi ricostruttive. Infatti, dal disegno costituzionale si poteva evincere da un lato che l'amministrazione regionale deve essere considerata ente di governo delle autonomie locali (date le sue potestà legislative, programmatiche e di controllo che incidono sull'ambito di azione degli enti minori), dall'altro che i rapporti intercorrono direttamente tra enti territoriali minori e Stato poiché è proprio nei confronti della Regione che Province e Comuni sono costituzionalmente garantiti, innanzitutto attraverso «le leggi generali della Repubblica» di cui all'art. 128 Cost.²²¹. Ed è intuibile come tale duplice prospettiva costituisca una variabile di cui tenere senz'altro conto, per l'individuazione dell'ambito di esercizio del potere normativo degli enti locali, nel quadro costituzionale antecedente la revisione.

A tale proposito, infatti, è significativo che fosse (e sia) opinione concorde della dottrina e della giurisprudenza che il criterio gerarchico e quello della competenza interferiscono nella sistemazione dei rapporti tra le fonti regionali e i regolamenti dei minori enti territoriali. In particolare, la giurisprudenza costituzionale è stata ferma nell'escludere che le Regioni possano, sia pure per legge, sottrarre ai Comuni e alle Province funzioni che siano state loro attribuite mediante legge della Repubblica, con la conseguenza che i regolamenti comunali e provinciali vengono a disporre di una competenza riservata nella disciplina delle funzioni medesime. La gerarchia è poi temperata dalla competenza anche allorché le attribuzioni spettanti agli enti territoriali minori riguardino materie elencate dall'art. 117 Cost. Se è vero, infatti, che il condizionamento dei regolamenti comunali e provinciali da parte delle leggi regionali (per non dire degli stessi regolamenti adottabili dalle Regioni) risulta

²²⁰ Il riferimento è a F. MODUGNO e D. NOCILLA, *Crisi della legge*, cit., pp. 425-426, ove addirittura si ipotizza l'inesistenza di un sistema delle fonti configurabile *a priori* e, per contro, l'esistenza di tanti sistemi diversi, in relazione alle singole materie che vengono in osservazione o in ordine alle quali l'ordinamento offre, di volta in volta, un diverso panorama di fonti normative.

²²¹ In proposito si rinvia alle disamine contenute nell'opera collettanea *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, Milano, 1992 e, in particolare, al contributo di L. PALADIN ivi riportato, *Fondamento costituzionale e natura del ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, pp. 21-34 e, spec., p. 26.

in tali casi inevitabile, è necessario altresì che le Regioni non comprimano le autonomie locali fino a snaturarle o eliminarle. Di qui il divieto alla legislazione regionale di sovrapporsi o sostituirsi alle disposizioni regolamentari dei Comuni e delle Province, più di quanto compete alle leggi statali di principio o di cornice nei loro rapporti con le leggi regionali nelle materie di competenza concorrente²²².

2.2. Le riforme legislative degli anni Novanta.

La successiva tappa del processo di attuazione dell'autonomia locale è rappresentata, come noto, dalla legge n. 142/1990, che costituisce il primo serio tentativo di adeguare l'ordinamento comunale e provinciale ai principi costituzionali delle autonomie locali. Ritornando a quanto si diceva in premessa circa i «punti di non-ritorno» che la legislazione di attuazione può fissare sulla strada dello svolgimento dei principi costituzionali, la legge 142 indubbiamente rappresenta una tappa fondamentale²²³.

Nella prospettiva delle presenti disamina tale legge si segnala da un lato per il fatto di non superare quella “equivoca” impostazione di fondo circa l'individuazione del livello di governo da considerarsi il reale interlocutore degli enti territoriali minori²²⁴; dall'altro poiché contribuisce a complicare ulteriormente il microsistema delle fonti locali introducendo, per la prima volta nella storia dell'ordinamento comunale e provinciale, la potestà statutaria²²⁵.

²²² Cfr. L. PALADIN, *Le fonti*, cit., pp. 363-364.

²²³ In questa prospettiva pare di potere interpretare il comma 3 dell'art. 1 della legge 142, laddove si afferma che «Ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni». Senza ripercorrere in questa sede le varie tesi interpretative prospettate in proposito dalla dottrina, si concorda con l'affermazione per cui l'unico significato giuridicamente legittimo di tale previsione è quello di impedire che discipline successive deroghino i principi contenuti nella legge stessa «sottraendo arbitrariamente ai minori enti autonomi funzioni e prerogative, attribuite per promuovere le loro autonomie; e che, in ogni caso, non si dovrebbero introdurre distinzioni interne alle varie specie o sottospecie di Comuni e Province, senza un adeguato fondamento giustificativo»: L. PALADIN, *Le fonti*, cit., p. 89. Sulla necessità che i principi dettati dalla legge 142 possano essere modificati solo da norme successive che non ne alterino il carattere di norme di principio, cfr. L. MAZZAROLLI, *Fonte-statuto e fonte regolamento nella legge di riforma delle autonomie locali*, in *Dir. soc.*, 1991, p. 366.

²²⁴ Fermi restando, infatti, i molteplici profili di collegamento diretto tra enti territoriali minori e Stato, l'orientamento a favore di una valorizzazione del ruolo della Regione era chiaramente espresso nell'art. 3 della legge 142, che attribuiva alla Regione il compito di organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province, nelle materie rientranti nella propria competenza e al di fuori delle funzioni attinenti a esigenze di carattere unitario. Lo scopo era quello di fare della Regione il «centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 343 del 1991), con il potere di attuare una generale redistribuzione delle funzioni ai livelli di governo ritenuti ottimali. In dottrina si rinvia al volume collettaneo *Il ruolo della Regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Padova, 1991 e, in particolare, al contributo di D. DONATI, *Il quadro dei rapporti fra Regione, Comuni ed altri enti locali*, ivi, pp. 68 ss., nonché ad A. BARDUSCO, *Commento sub art. 3*, in V. ITALIA e M. BASSANI (a cura di), *Le autonomie locali*, Milano, 1990, pp. 33-34.

²²⁵ L'art. 4 contemplava il potere-dovere di ciascuna Provincia e di ciascun Comune di darsi uno statuto, finalizzato soprattutto all'autoregolazione dell'organizzazione e dei procedimenti interni, nonché del funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione.

Ciononostante, la portata innovativa di quest'ultima previsione non va sopravvalutata, per due ordini di ragioni.

Innanzitutto perché già in precedenza la dottrina reputava che il riconoscimento della potestà statutaria in capo a Comuni e Province trovasse un fondamento nella Costituzione. In particolare, il ragionamento prendeva le mosse dall'art. 128 Cost., il quale aveva conferito copertura costituzionale (congiuntamente all'art. 5 Cost.) al principio di autonomia degli enti territoriali minori, riconoscendo loro il diritto di darsi ordinamenti autonomi e limitando, contestualmente, la potestà legislativa ordinaria dello Stato in materia all'apposizione di «principi», da effettuarsi con «leggi generali», le quali dovevano altresì fissare le funzioni comunali e provinciali. Tuttavia, la tutela predisposta dall'art. 128 Cost. era rivolta anche nei confronti delle Regioni, alle quali era implicitamente preclusa ogni ingerenza per quanto riguardava l'ordinamento e l'individuazione delle funzioni degli enti territoriali minori. Questa garanzia "bidirezionale" aveva lo scopo di salvaguardare un ambito di autoregolamentazione dell'ente locale, volto a disciplinare le sue strutture fondamentali per tutto ciò che non fosse predeterminato dai principi stabiliti dalla legge statale: tecnicamente, in altri termini, l'ambito di esercizio di una sua potestà statutaria.

La tesi, che forniva dell'art. 128 Cost. un'interpretazione dello stesso tenore di quella applicata, in definitiva, all'art. 117 Cost. in riferimento ai rapporti tra potestà legislativa statale e regionale²²⁶, trovava poi riscontro analogico nell'art. 115 Cost., secondo cui «le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Se infatti le Regioni, «enti autonomi... secondo i principi», erano titolari di una potestà statutaria al fine di svolgere tali principi e di adattarli alle proprie esigenze, analogo potere doveva essere riconosciuto ai Comuni e alle Province, anch'essi «enti autonomi nell'ambito dei principi» sia pure fissati dalla legge ordinaria e non dalla Costituzione. Né sarebbe stata validamente opponibile la circostanza per cui la potestà statutaria regionale godeva di esplicita previsione costituzionale (art. 123 Cost.): ciò era immediata conseguenza del fatto che, mentre la Carta costituzionale fissava direttamente i principi dell'ordinamento regionale, non altrettanto avveniva per l'ordinamento comunale e provinciale²²⁷.

In secondo luogo, il riconoscimento della potestà statutaria operato dalla legge n. 142/1990 viene ridimensionato nella sostanza, se si considera che con esso si individua una fonte normativa che subisce dei limiti piuttosto severi e sui quali è opportuno soffermarsi, dal momento che il microsistema di fonti locali strutturato dalla legge in commento si è poi mantenuto sostanzialmente inalterato sino a oggi.

²²⁶ Si trattava in entrambi i casi, infatti, di garantire uno spazio di intervento dell'ente territoriale (la Regione nel caso dell'art. 117 Cost., il Comune o la Provincia nell'ipotesi dell'art. 128 Cost.), delimitato e, al tempo stesso, delimitante la fonte statale ai soli «principi».

²²⁷ Sul punto si rinvia a F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., pp. 60-61.

Innanzitutto la stessa competenza statutaria viene circoscritta a una serie abbastanza specifica di oggetti, indicati o desumibili dalla legge, risultando quindi “specializzata”²²⁸. Quanto ai rapporti con la legge statale, poi, gli statuti sono tenuti a rispettarne i principi in base all’art. 128 Cost. e la loro posizione è quindi di subordinazione gerarchica, per quanto in dottrina si sia sottolineato come anche nell’ambito di questi rapporti di tipo “verticale” vi sia spazio per ragionare in termini di competenza nella misura in cui la legge non può disporre discrezionalmente delle materie la cui disciplina va integrata da parte degli enti territoriali minori²²⁹.

Infine, limitazioni rilevanti alla potestà statutaria derivano altresì, questa volta nell’ambito del microsistema di fonti locali, dalla previsione di riserve di competenza a favore dei regolamenti a opera della stessa legge 142²³⁰. Lungi dal configurare una relazione di tipo gerarchico analoga a quella sussistente tra legge e regolamento del potere esecutivo, il nuovo quadro normativo prevede infatti una variegata tipologia di interazioni tra le due fonti locali, che non si esaurisce certo nella disposizione di cui all’art. 5 della legge 142, la quale assoggetta al «rispetto della legge e dello statuto» alcuni tipi di regolamenti.

Nell’ambito di tale panorama si è cercato di individuare in dottrina alcune direttrici-guida per l’interprete e l’operatore giuridico²³¹. Più specificamente, l’affermazione di cui all’art. 4 comma 2 per cui lo statuto deve stabilire le norme fondamentali in relazione alle diverse materie ivi menzionate, indica per ciò stesso l’ambito e i limiti della competenza statutaria, i quali valgono, in particolare, anche nei confronti dei regolamenti; da ciò conseguirebbe, per esempio, l’esclusione del principio di competenza in relazione a norme statutarie che non si potessero configurare come norme fondamentali. Inoltre è da ritenere che quanto più ampiamente una materia risulti regolata dalla legge, tanto più ristretto dovrà ritenersi lo spazio lasciato alla potestà statutaria: posto infatti che il compito dello statuto rimane quello di porre le norme fondamentali, laddove a tale compito provveda direttamente la legge vi sarà posto soltanto per norme regolamentari. Ipotesi ancora più evidente è poi quella in cui la legge precisi in modo esplicito e

²²⁸ L’art. 4 comma 2 della legge 142 prevedeva infatti che «Lo statuto, nell’ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l’organizzazione dell’ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l’ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell’accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi».

²²⁹ Che gli statuti comunali e provinciali siano fonti secondarie è affermato, salvo rare eccezioni, concordemente dai primi commentatori della legge 142. In proposito cfr. L. MAZZAROLLI, *Fonte-statuto e fonte regolamento*, cit., pp. 374-376, nonché L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali*, Rimini, 1993, p. 128. Invece, per una definizione degli statuti comunali e provinciali quali fonti *sub-primarie* v., sempre in riferimento alla situazione normativa precedente la revisione costituzionale, P. VIRGA, *Amministrazione locale*, in *Diritto amministrativo*, Milano, 1998, p. 18 e F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 1999, p. 181.

²³⁰ V. L. PEGORARO, *Gli statuti*, cit., pp. 116 ss. e, in particolare, p. 135, ove l’Autore giunge addirittura a ipotizzare una sostanziale fungibilità tra i due tipi di fonte; nonché L. MAZZAROLLI, *Fonte-statuto e fonte regolamento*, cit., pp. 377-380.

²³¹ Cfr. L. MAZZAROLLI, *Fonte-statuto e fonte regolamento*, cit., pp. 378-379, dove si propone di qualificare la fonte regolamentare come «fonte sub-secondaria», adombrando una relazione statuto-regolamento analoga a quella che si instaura tra legge di delega e decreto legislativo delegato.

diretto quali aspetti di una data materia debbano essere disciplinati con norme regolamentari, escludendo per ciò solo la competenza statutaria.

Volendo razionalizzare e sintetizzare il quadro che precede attraverso l'utilizzo dei criteri ordinatori del sistema delle fonti, ne consegue che: si hanno rapporti di competenza ogni qual volta la legge, anziché utilizzare l'elemento discrezionale rappresentato dalle «norme fondamentali» di cui all'art. 4 comma 2, individua direttamente quali fattispecie debbano essere disciplinate dall'una o dall'altra fonte; si determinano invece rapporti di tipo gerarchico allorché i regolamenti sono chiamati a dare attuazione agli statuti e a integrarli, soggiacendo quindi alle relative prescrizioni a prescindere dalla fonte che li legittima (legge o statuto)²³².

Il congiunto operare dei due criteri descritti comporta alcune conseguenze operative rilevanti, che possono essere schematizzate come segue: (a) allorché una competenza sia assegnata dalla legge al regolamento, essa non può essere esercitata dallo statuto; (b) viceversa, il regolamento è illegittimo qualora disciplini fattispecie sulle quali la legge stabilisce una riserva di competenza statutaria; (c) è poi parimenti illegittimo il regolamento che, pur mantenendosi nell'ambito della propria competenza, non la eserciti secondo le prescrizioni statutarie di principio, relative all'organizzazione o alle procedure; (d) in ogni altro caso è infine illegittimo il regolamento che contrasti con le norme fondamentali poste dallo statuto, qualora la materia possa essere trattata da entrambe le fonti²³³.

La collocazione complessiva degli statuti comunali e provinciali nel sistema delle fonti, che è stata innanzi tratteggiata, non ha subito variazioni significative in riferimento alla normativa che si è susseguita a ritmi piuttosto incalzanti in materia di enti locali negli anni successivi, per quanto si tratti di discipline che hanno inciso in modo considerevole sul contenuto della potestà statutaria.

In ordine cronologico, il riferimento è innanzitutto alla legge n. 81/1993, che ha introdotto l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia e ha variato l'assetto dei poteri e l'ambito delle competenze degli organi di governo locale, ampliando gli spazi riservati all'autonomia statutaria²³⁴.

In secondo luogo, la legge n. 59/1997 ha profondamente minato la struttura delineata dalla legge 142 sul piano dell'allocatione delle funzioni, mediante l'affermazione del generale principio di sussidiarietà; mentre la legge n. 127/1997 è intervenuta su diverse disposizioni della legge 142, soprattutto in tema di organi, personale, servizi pubblici locali, segretari comunali e controlli sugli atti²³⁵.

²³² Sul punto si rinvia a L. PEGORARO, *Gli statuti*, cit., pp. 116 ss..

²³³ V. ancora L. PEGORARO, *Gli statuti*, cit., pp. 131-132.

²³⁴ In proposito si rimanda a L. PEGORARO, *La forma di governo locale negli statuti dei Comuni*, in *Notiziario giuridico regionale*, 1, 1995, nonché al contributo di M. CUCCHINI, *Forme di governo e democrazia locale negli statuti dei Comuni intermedi, infra*, che sviluppa su questo particolare versante la presente ricerca.

²³⁵ Per i profili che qui interessano, cfr. V. ITALIA, *Semplificazione e normazione secondaria negli enti locali*, in *Amministrazione Italiana*, 6, 1998, pp. 887 ss., nonché M. BASSANI, *Adeguamento dello statuto e dei regolamenti comunali alle normative introdotte dalle leggi Bassanini*, in *Nuova rassegna*, 2, 1999, pp. 175 ss..

Decisamente più rilevante, nella prospettiva della presente disamina, è stata invece l'incidenza della legge n. 265/1999, che ha operato una generale revisione della legge 142. A questo proposito è da segnalare che se il riconoscimento alle Regioni di un ruolo sostanzialmente direttivo dell'intero sistema delle autonomie locali (disegno, come rilevato in precedenza, già sottostante all'art. 3 della legge n. 142/1990) era stato ribadito nella legge n. 59/1997 che chiamava le Regioni a definire le funzioni degli enti locali nelle materie di cui all'art. 117 Cost. nella sua vecchia formulazione²³⁶, con la legge 265 sembra manifestarsi un orientamento di segno diverso. Il riferimento è, in particolare, all'introduzione di una serie di norme miranti a limitare il potere di intervento delle Regioni sulle autonomie locali, tra le quali si sottolinea quella contemplante l'obbligo, anche per i regolamenti oltre che per gli statuti, di rispettare i soli principi enunciati dalla legge, con conseguente notevole limite per la legislazione regionale. Come è stato sottolineato in dottrina, tale opzione induce a risolvere la situazione di dipendenza bidimensionale degli enti locali, cui si è in precedenza accennato²³⁷, a favore del "municipalismo" e, quindi, di una situazione di diretta interlocuzione degli enti territoriali minori con lo Stato²³⁸.

La proiezione di quanto precede sul sistema delle fonti locali è innanzitutto apprezzabile nell'ampliamento dell'ambito materiale della potestà statutaria²³⁹, nonché nel rilancio di quest'ultima in riferimento alla sua subordinazione unicamente ai «principi» della legge che costituiscono «limite inderogabile», con la conseguente legittimazione di una normazione locale derogatoria della legislazione statale che non presenti questi caratteri²⁴⁰.

Tale ultima considerazione, tuttavia, deve essere ulteriormente sviluppata e puntualizzata. Sotto il primo aspetto, infatti, dall'art. 1 comma 2 della legge 265 si ricavano due diversi limiti alla potestà normativa locale: quello relativo ai principi

²³⁶ Art. 4 comma 1 legge n. 59/1997.

²³⁷ V. *supra*, sub 2.1.

²³⁸ Così F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., p. 55, nota 2.

²³⁹ Si veda innanzitutto l'art. 1 comma 1 l. n. 265/1999, che ha così modificato l'art. 4 comma 2 della legge n. 142/1990, introducendo tra i contenuti obbligatori dello statuto la disciplina delle «forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, prevedendo l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo e garanzia, ove costituite». Da segnalare poi l'art. 11, che ha attribuito allo statuto rilevanti competenze in tema di rapporti tra Sindaco e giunta da un lato e consiglio dall'altro, attraverso la previsione per cui spetta alla fonte statutaria: la definizione dei principi per il funzionamento del consiglio (comma 1); l'individuazione delle cause di decadenza dei consiglieri in caso di mancata partecipazione alle sedute (comma 4); la previsione dei termini per la presentazione, da parte del Sindaco o del Presidente della Provincia, della lista dei componenti la giunta unitamente agli indirizzi generali di governo; la disciplina delle modalità di partecipazione del consiglio alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione del programma politico della maggioranza (comma 10). Da ricordare poi, in tema di rapporti tra Sindaco o Presidente della Provincia e giunta, l'attribuzione allo statuto della determinazione del numero degli assessori secondo criteri parzialmente diversi da quelli previsti dalla legge 142 (comma 7). Infine, l'art. 3 amplia, per lo meno formalmente, la potestà statutaria in materia di tipologie di referendum prevedibili dalla fonte locale, attraverso l'eliminazione dell'aggettivo «consultivo» prima contenuto nella formulazione dell'art. 6 comma 3 della legge 142.

²⁴⁰ Art. 1 comma 2 l. n. 265/1999, che ha introdotto nella legge n. 142/1990 l'art. 2-bis. Sul punto si rinvia alle riflessioni di R. SCARCIGLIA, *L'autonomia normativa, organizzativa e amministrativa degli enti locali dopo la legge 3 agosto 1999, n. 265*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2000, p. 299. Più in generale, sulla idoneità dei principi a costituire parametri di legittimità v. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, p. 296.

contenuti nella legislazione sull'ordinamento locale e quello concernente la disciplina dell'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali. Quanto al secondo profilo, si ripropone in questa sede la nota problematica attinente all'autoqualificazione dei «principi» (e di «principi inderogabili») fatta dal legislatore, che se da un lato assolve indubbiamente la funzione sistematica di circoscrivere dal punto di vista materiale la competenza della fonte statuto, dall'altro crea una serie di problemi riconducibili, in sintesi, alla questione della tutela dell'autonomia locale nei confronti di una legge che indichi come norma di «principio inderogabile» una norma di dettaglio oppure un principio che inderogabile non è²⁴¹.

Su tali tematiche si tornerà comunque *infra*, nella parte conclusiva della ricerca. Pare ora opportuno limitarsi a segnalare che il decreto legislativo n. 267/2000²⁴² ha riprodotto nell'art. 1, comma 3, tutte le problematiche innanzi accennate, complicando ulteriormente il quadro con la previsione di cui al comma 1 dove si distinguono testualmente «i principi» e «le disposizioni», e l'affermazione di cui al comma 4 circa la necessità di una abrogazione espressa delle disposizioni del testo unico a opera della sopravveniente normativa che abbia carattere derogatorio²⁴³.

In dottrina non si è mancato di rilevare che il coordinamento delle norme da ultimo citate con l'art. 6 comma 2 del D. Lgs. 267, il quale delimita la potestà statutaria «nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico», crea qualche problema di raccordo dal punto di vista interpretativo e, più specificamente, pone di fronte ai seguenti interrogativi: innanzitutto sembrerebbe che soltanto i «principi espressi» nel testo unico vincolino gli statuti e non anche i principi inespressi, contenuti in altre fonti primarie; in secondo luogo si potrebbe ritenere che le «disposizioni» del testo unico siano derogabili da parte degli statuti, diversamente dai «principi» nello stesso contenuti²⁴⁴.

A meno di non voler riconoscere pieno e totale carattere vincolante a tutto ciò che è contenuto nel decreto legislativo 267²⁴⁵, è allora necessario chiedersi se lo statuto possa derogare a disposizioni di legge e, in caso affermativo, a quali, nonché se lo statuto possa in particolare derogare a quelle norme del testo unico, o di altra fonte primaria, che ripartano le competenze tra statuto e regolamento.

²⁴¹ Sull'insufficienza della mera autoqualificazione di una norma come «principio» e sulla impossibilità che tale qualifica discenda da apodittiche affermazioni del legislatore, si rimanda alla sentenza n. 85 del 1990 della Corte costituzionale, relativa al limite dei principi in rapporto alla legislazione regionale.

²⁴² Recante, come noto, il testo unico delle leggi sull'ordinamento comunale e provinciale adottato sulla base della delega contenuta nell'art. 31 della legge 265, che costituisce la tappa conclusiva dell'evoluzione normativa in materia prima della revisione del Titolo V.

²⁴³ Disposizione che ricalca quella dell'art. 1 comma 3 della legge n. 142/1990, sulla quale ci si è già soffermati in precedenza e, in particolare, *sub* nota 15.

²⁴⁴ Cfr. L. PEGORARO, *Commento sub art. 6*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, p. 82.

²⁴⁵ Così L. PEGORARO, T. F. GIUPPONI, *Le fonti locali tra legislazione di principio e disposizioni di dettaglio*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* – 2000, Torino, 2001, p. 254.

Quanto alla prima questione, innanzitutto è opinione consolidata quella per cui il mancato riferimento espresso a una disposizione in materia di enti locali ha un mero significato orientativo, in sede interpretativa. Si ripropone tuttavia la difficoltà di distinguere cosa sia «principio» e cosa sia «disposizione», non avendo valore determinante sul piano interpretativo l'autoqualificazione operata dalla fonte, come già innanzi precisato. La dottrina ha tuttavia cercato di individuare alcuni principi che, espressi o inespressi, contemplati nel testo unico o che si impongono poiché principi generali dell'ordinamento giuridico, vincolano la capacità normativa di Comuni e Province: il divieto di aggravare il procedimento; il divieto di introdurre pareri vincolanti; il divieto di istituire organi direttamente elettivi non previsti dalla legge; il divieto di reiterare votazioni infruttuose (*ne bis in idem*); il divieto di sub-delega; l'obbligo che la delega sia conferita dal titolare del potere; il divieto di impedire il passaggio di un consigliere da un gruppo a un altro; la segretezza (salvo eccezioni) delle riunioni degli organi esecutivi; ecc.²⁴⁶.

Quanto alla seconda questione, si tratta in primo luogo di verificare se il riparto di competenze tra fonte statuto e fonte regolamento sia operato sempre tramite principi oppure anche per mezzo di disposizioni. A questo proposito non vi è dubbio che in molti casi il rinvio alla singola fonte sia effettuato da disposizioni. Ne consegue che la regola generale che deve guidare l'interprete, e che può essere ricavata dall'art. 6 del testo unico, è quella per cui le due fonti concorrono, salvo che vi sia un espresso richiamo alternativo a questa o a quella. Ove si verifichi tale ultima evenienza, l'interpretazione deve essere particolarmente rigorosa, nel senso della inderogabilità dell'assegnazione della materia all'una o all'altra fonte²⁴⁷.

In altre parole, permane la distinzione tra regolamenti statutariamente fondati e legislativamente fondati già introdotta dalla legge 142, così come persiste l'esistenza di una riserva di competenza statutaria legislativamente fondata che definisce il contenuto obbligatorio dello statuto.

D'altro canto, la soluzione così adombrata è aderente alla logica per cui l'autonomia locale non dispone della potestà statutaria e regolamentare, se non in parte. Ciò significa, tra l'altro, che lo statuto, non avendo la competenza sulle fonti locali, non potrà prevedere fonti intermedie o atipiche come, per esempio, regolamenti disciplinanti determinate materie da approvarsi a maggioranza qualificata²⁴⁸.

Volendo formulare qualche considerazione conclusiva sulla panoramica normativa sinteticamente delineata, non si può dare torto a quella dottrina che, cercando di trarre un bilancio dell'esperienza degli statuti maturata nell'arco del decennio che

²⁴⁶ V. L. PEGORARO, *Gli statuti*, cit., pp. 95 ss..

²⁴⁷ Sul punto si rinvia a L. PEGORARO, *Commento sub art. 6*, cit., p. 84.

²⁴⁸ Senza contare, poi, che una simile previsione contrasterebbe altresì con il principio di stabilità degli esecutivi e con quello di efficienza e di efficacia dell'azione pubblica, poiché non sarebbe lecito contemplare, per l'adozione di certi atti, una maggioranza diversa da quella che sostiene normalmente l'esecutivo per l'attuazione del suo programma politico (con la nota eccezione del regolamento del consiglio, la cui approvazione richiede la maggioranza assoluta). Così ancora L. PEGORARO, *Commento sub art. 6*, cit., p. 85.

va dalla legge n. 142/1990 al decreto legislativo n. 267/2000, ha posto in evidenza che i risvolti negativi hanno di gran lunga superato agli aspetti positivi che idealmente si volevano riconnettere all'autonomia statutaria. In particolare, si è detto che l'introduzione della fonte statuto ha inutilmente complicato il sistema delle fonti; che ha concorso a minare la certezza del diritto (anche a causa di una attività dei comitati regionali di controllo non sempre coerente e lineare); che è stata male interpretata dagli amministratori locali, i quali hanno spesso utilizzato lo statuto per disciplinare cose superflue (come l'affermazione dell'impegno del Comune per la pace nel mondo), oppure palesemente *ultra vires* (poiché coperte, in ipotesi, da riserva di competenza di altra fonte), trascurando invece quelle essenziali (per esempio, il riparto delle competenze)²⁴⁹.

D'altro canto, si tratta di conseguenze derivanti da un quadro normativo tutt'altro che organico, dove gli statuti locali hanno scontato la debolezza connaturata alla loro posizione nel sistema delle fonti, caratterizzata da una serie rilevante di limitazioni provenienti, come più volte sottolineato, sia da vincoli di matrice gerarchica (la legge statale e, in misura forse minore, la legge regionale), che dalla previsione di riserve di competenza a favore dei regolamenti nel microsistema di fonti locali. La costruzione positivizzata nella legge 142 non è stata sostanzialmente mutata, come si è cercato di evidenziare, dagli interventi normativi successivamente intervenuti in materia, i quali, pur facendo intuire l'avvio di una nuova stagione per gli enti locali, non ne hanno di fatto variato, in termini qualitativi, l'ambito di autonomia.

2.3. Gli enti locali nelle Regioni ad autonomia speciale.

Prima di analizzare il nuovo quadro costituzionale e le sue ricadute sul sistema degli enti locali e sulle fonti normative a esso inerenti, pare opportuno svolgere alcune brevi annotazioni riguardanti la posizione degli enti locali nelle Regioni ad autonomia speciale.

Se la disamina che precede può essere "in concreto" riferibile al sistema delle autonomie locali nel suo complesso, a prescindere quindi dalle peculiarità proprie all'ordinamento regionale di riferimento, sul piano ordinamentale è necessario invece sottolineare come la ricostruzione dei rapporti tra i diversi livelli di governo (statale, regionale e locale) avrebbe potuto condurre a esiti diversi, poiché "in astratto" fondata su un modello ordinamentale diverso, in riferimento alle Regioni differenziate (ai sensi dell'art. 116 Cost. nella sua vecchia formulazione).

Come è noto, la legge costituzionale n. 2/1993 ha conferito a queste ultime la potestà di legiferare in via esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e

²⁴⁹ V. L. PEGORARO, *Commento* sub art. 6, cit., p. 81, nonché L. PEGORARO, T. F. GIUPPONI, *Le fonti locali*, cit., pp. 259 ss..

delle relative circoscrizioni» (v. art. 4 comma 1 n. 1-*bis* Statuto del Friuli Venezia Giulia)²⁵⁰ e, quindi, con i “soli” limiti costituzionali, internazionali e comunitari, delle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali, dei principi generali dell’ordinamento, dell’onnipresente interesse nazionale.

Se l’ampiezza e la pervasività con le quali tali vincoli sono sempre stati intesi hanno determinato di fatto, molto spesso e sotto diverse forme, la subordinazione della legislazione regionale, per quanto primaria, a quella statale²⁵¹, ciononostante l’opzione adottata per le Regioni a statuto speciale è ben lontana, concettualmente, da quella indicata nell’originario art. 128 Cost. per le Regioni ordinarie. Il rapporto tra queste ultime e gli enti locali si configurava, infatti, come una soluzione transattiva rispetto alla logica del pluralismo politico-istituzionale e del connesso principio autonomistico da una parte, e a quella dello Stato unitario e della conseguente pratica di un mero decentramento dall’altra.

Viceversa, per lo meno sulla carta, la scelta di affidare alle Regioni ad autonomia speciale la disciplina dell’ordinamento degli enti locali pareva avere risolto in modo univoco l’ambiguità sopra descritta (v. *sub* 2.1), collocando la posizione delle autonomie speciali in linea con quanto tradizionalmente previsto negli ordinamenti federali (si ricorda, a titolo esemplificativo, il caso dell’Austria, della Germania e della Svizzera), ove la disciplina della struttura e delle funzioni degli enti territoriali minori rientra tra le attribuzioni costituzionali dei livelli di governo intermedi²⁵².

Nella prospettiva della presente disamina è da rilevare che la competenza attribuita alle Regioni differenziate ha fornito loro «strumenti diretti ed adeguati a realizzare un compiuto sistema di autonomie locali»²⁵³, riguardando tutti gli aspetti dell’ordinamento locale: la materia elettorale, l’assetto del territorio, il riordino delle circoscrizioni, le forme associative, gli organi di governo, l’organizzazione e il personale, il conferimento delle funzioni, i controlli. Ciò significa che in questi casi la legge regionale adottata nell’esercizio della potestà primaria è destinata a svolgere, nei confronti della potestà statutaria locale, lo stesso ruolo delle «leggi generali della Repubblica» di cui all’art. 128 Cost.

Tuttavia si crea così, nella prospettiva del sistema delle fonti, una ulteriore complicazione, derivante dal fatto che la stessa legge regionale, come accennato, incontra numerose limitazioni. Tra queste particolare attenzione merita quella riconducibile alle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali,

²⁵⁰ Potestà prima riconosciuta in precedenza unicamente alla Regione Sicilia.

²⁵¹ Sul fenomeno in generale cfr. L. PALADIN, *Le fonti*, cit., pp. 309 ss. e, in particolare, p. 339. Sulle caratteristiche e i limiti della potestà legislativa primaria delle Regioni speciali in materia di enti locali, v. F. DIMORA, *La potestà ordinamentale sugli enti locali in Friuli Venezia Giulia tra statuto speciale e riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione: gli organi di governo e l’organizzazione amministrativa*, in S. BARTOLE, F. DIMORA, P. GIANGASPERO, *Funzione legislativa della Regione Friuli Venezia Giulia alla luce della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, pubblicazione della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia – Direzione regionale per le autonomie locali – Servizio informazioni, documentazioni e studi, 2002, pp. 34-38.

²⁵² Si rinvia sul punto a R. SCARCIGLIA, M. GOBBO (a cura di), *Nuove tendenze dell’ordinamento locale. Fonti del diritto e forme di governo nell’esperienza comparata*, Trieste, 2001.

²⁵³ Così si è espressa la stessa giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 415 del 1994.

poiché certa dottrina ha sostenuto l'applicabilità anche alle Regioni speciali dei principi contenuti nella legge n. 142/1990 prima, e del decreto legislativo n. 267/2000 poi, proprio argomentando che si tratterebbe di legislazione di grande riforma economico-sociale²⁵⁴. Più specificamente, di tali normative risulterebbero sempre applicabili alle autonomie speciali le norme di principio, mentre le disposizioni non di principio sarebbero vincolanti solo se compatibili «con le attribuzioni previste dagli statuti [regionali] e dalle relative norme di attuazione»²⁵⁵.

A prescindere dalle discussioni che può senz'altro suscitare la qualifica di norma di grande riforma economico-sociale riferita alla legislazione sugli enti locali, e dall'incertezza che la stessa giurisprudenza costituzionale ha contribuito a creare in proposito fornendo spesso una lettura piuttosto ampia del limite in oggetto, di fatto il groviglio normativo risulta semplificato, nella prospettiva dell'operatore giuridico, dalla circostanza che le Regioni a statuto speciale si sono sostanzialmente «allineate» all'impostazione della disciplina statale e, anzi, ciò che è mancato in materia è proprio una capacità di elaborazione organica e autonoma da parte dei governi regionali²⁵⁶.

3. I rinnovati modelli ordinamentali e i nuovi parametri di legittimità degli statuti locali: dalle «leggi generali della Repubblica» al riparto di competenze tra Stato e Regioni delineato dalla legge costituzionale n. 3/2001.

3.1. Il modello ordinamentale: la disciplina degli enti locali nelle Regioni ordinarie.

A un primo sguardo d'insieme la revisione costituzionale del 2001, considerata l'incompiutezza del progetto (in sé, così come nella prospettiva di un processo riformatore a più riprese), pare porsi, in riferimento al rapporto tra Regioni ordinarie ed enti locali, in quell'ottica compromissoria che caratterizzava il quadro precedente e di cui si è detto innanzi²⁵⁷. La riforma del Titolo V della Costituzione non ha infatti fornito una collocazione chiara e univoca agli enti locali all'interno dell'ordinamento, in quanto permane la loro posizione di dipendenza

²⁵⁴ Cfr. G. ROLLA, T. GROPPi, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Milano, 2000, pp. 24 ss., nonché, a proposito nella legge 142 in particolare, M. A. SANDULLI, *Commento sub art. 1*, in V. ITALIA e M. BASSANI (a cura di), *Le autonomie locali*, cit., p. 20.

²⁵⁵ V. art. 1 comma 2 del t.u., che riproduce esattamente quanto già previsto nell'art. 1 comma 2 della legge 142.

²⁵⁶ Cfr., per esempio, il testo coordinato delle disposizioni sull'ordinamento dei Comuni, contenute nel d.P.G.r. 27 febbraio 1995 n. 4 e nella l.r. 23 ottobre 1998 n. 10, per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige; nonché la l.r. n. 54 del 7 dicembre 1998 (e successive modifiche e integrazioni) per la Valle d'Aosta.

²⁵⁷ V. *sub* 2.1, 2.2 e 2.3.

tradizionalmente “bidimensionale”, cioè manifestantesi sia nei confronti dello Stato che nei confronti della Regione²⁵⁸.

In particolare, nel riparto di competenze tra Stato e Regioni contemplato nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. la materia “ordinamento degli enti locali” non è espressamente menzionata, ma è invece previsto che spetta in via esclusiva allo Stato disciplinare «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*» (secondo comma, lett. *p*); e, poiché nulla si dice circa i restanti profili della disciplina degli enti locali nel terzo comma, relativo all'ambito della potestà legislativa di tipo concorrente, è da ritenere che per essi trovi applicazione il quarto comma dell'art. 117 Cost., per cui «*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*»²⁵⁹.

Il risultato che si ricava dal combinato disposto di tali norme (rievocato altresì nell'articolato immediatamente seguente sul versante dell'amministrazione – art. 118 Cost. – della finanza – art. 119 Cost. – e dei controlli – art. 120 Cost.) è che gli enti territoriali minori si trovano ancora una volta legati direttamente al livello statale per ciò che concerne la definizione di buona parte del loro assetto.

Se il punto di vista dal quale ci si pone è quello dei rapporti Stato-Regioni, appare chiaro che l'esito della riforma in termini favorevoli per l'autonomia regionale dipenderà da due variabili: la latitudine che sarà conferita, in via esegetica, agli specifici aspetti dell'ordinamento locale di cui dovrà occuparsi la legislazione statale; la prontezza e la spregiudicatezza con le quali le Regioni si avvarranno della potestà esclusiva loro riconosciuta in via generale e residuale (non più soggetta al limite dei principi fondamentali della legislazione statale) e altresì della potestà concorrente, ove si ritenesse, in sede interpretativa-attuativa, che taluni profili dell'ordinamento locale rientrino nell'ambito del terzo comma dell'art. 117 Cost. (in particolare, il riferimento è alla vaga formula «*governo del territorio*»), e questo poiché, anche alla luce dell'esperienza immediatamente successiva all'attuazione dell'ordinamento regionale degli anni Settanta, in difetto di leggi-quadro che fissino i principi fondamentali le Regioni possono esercitare la potestà legislativa concorrente individuando autonomamente cosa sia norma di principio e cosa sia norma di dettaglio.

Se invece la prospettiva è quella degli enti locali e dei loro rapporti verticali con gli altri livelli di governo, la revisione costituzionale potrebbe essere letta in chiave di valorizzazione del ruolo storico e del maggiore radicamento sociale delle minori autonomie, in un'ottica più “municipalista” che “regionalista”. Tale interpretazione prende le mosse dai seguenti riscontri: la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., che riconosce pari dignità e posizione istituzionale alle

²⁵⁸ Sul punto si rinvia a E. D'ORLANDO, *L'ordinamento regionale speciale nel contesto del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione (il sistema delle fonti primarie)*, in E. D'ORLANDO, G. PAVANI, *Studio sulla riallocazione delle funzioni amministrative in capo agli enti locali*, in *Il nuovo Comune*, 5, 2003, pp. 21-22.

²⁵⁹ In senso conforme, cfr. l'opinione di S. MANGIAMELLI, in AA.VV., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002, pp. 193 ss.. *Contra* F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, 2003, cit., p. 63.

componenti della Repubblica, costituzionalizzando tra l'altro la potestà statutaria; il novellato art. 118 Cost., il quale stabilisce che tutte le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo le deroghe previste a favore degli altri enti territoriali per ragioni di unitarietà di esercizio, e non contempla più l'istituto della delega di funzioni regionali né quello dell'avvalimento degli uffici degli enti locali; l'intervenuta abrogazione dell'art. 130 Cost. in materia di controlli ²⁶⁰.

3.2. (Segue)... e in quelle ad autonomia speciale.

Per quanto riguarda le Regioni differenziate, le disposizioni contenute nel revisionato Titolo V si applicano, ex art. 10 della legge cost. n. 3/2001, «*sino all'adeguamento dei rispettivi statuti*», «*per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*»: tale clausola contiene quindi un'espressa deroga all'operare del criterio cronologico (in base al quale *lex posterior* – la legge costituzionale n. 3/2001 – *derogat priori* – la legge costituzionale n. 1/1963 e successive modifiche e integrazioni, recante lo Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia) e risolve *ab origine* le eventuali incertezze relative all'applicazione del criterio della specialità (per il quale *lex specialis* – la legge cost. n. 1/1963 – *derogat generali* – la legge cost. n. 3/2001).

Cosa significa però in concreto, e alla luce delle considerazioni che precedono relative alla posizione delle Regioni ordinarie, tale disposizione in riferimento alla potestà legislativa esclusiva in materia di «*ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*», che spetta alla Regione Friuli Venezia Giulia ex art. 4 comma 1 n. 1-*bis* del relativo Statuto? E, più specificamente, quali riflessi in concreto potrà avere la revisione costituzionale nell'ambito dell'ordinamento regionale speciale, in riferimento ai rapporti tra la Regione e gli enti locali?

Il problema di fondo, come si intuisce, è quello di stabilire se, dove e fino a che punto la riforma del Titolo V contenga «*forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*» alla Regione Friuli Venezia Giulia. Questa impostazione, tuttavia, per quanto si tratti dell'opzione interpretativa più aderente alla lettera della riforma,

²⁶⁰ Si tratta dell'interpretazione fornita, tra gli altri, da F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., pp. 58-59. L'Autore pare partire però da una contrapposizione troppo netta tra municipalismo e regionalismo e, quindi, tra modello federale classico e modello di valorizzazione degli enti locali in quanto tali. È opportuno non dimenticare, a questo proposito, che ordinamenti tradizionalmente federali, ove la disciplina dell'ordinamento degli enti locali è attratta alla competenza del livello di governo intermedio, conoscono un municipalismo dalle radici storiche molto profonde, che si proietta tutt'oggi sul piano istituzionale in modo determinante per le scelte politiche anche del livello di governo centrale. Il riferimento è al caso dell'Austria, ove l'eco della radicata tradizione municipalista si può cogliere, a titolo esemplificativo, anche nelle recenti riforme costituzionali rese necessarie dalla partecipazione dell'Austria all'Unione europea e che contemplano un ruolo fondamentale dell'Unione austriaca delle Città e dell'Unione austriaca dei Comuni (previste dall'art. 115 comma 3 della Costituzione federale), sia nella fase ascendente che in quella discendente del processo di formazione della volontà statale nelle questioni comunitarie. Sul punto si rinvia a E. D'ORLANDO, *L'ordinamento locale nel modello austriaco: le nuove dinamiche del federalismo cooperativo e le riforme per l'integrazione europea*, in R. SCARCIGLIA, M. GOBBO (a cura di), *Nuove tendenze dell'ordinamento locale*, cit., pp. 59 ss., nonché a F. PALERMO, *Integrazione europea e riforma costituzionale in Austria*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, pp. 1733 ss., e, dello stesso Autore, *I poteri dei Länder nei confronti dei Comuni in Austria*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 917 ss..

può ingenerare soluzioni che non convincono sul piano sistematico: intendere il dettato dell'art. 10 citato in modo troppo letterale, infatti, espone al rischio di ricostruire i rapporti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale (e, quindi, con immediate ricadute sugli enti territoriali minori) in maniera frammentaria, per "ritagli", applicando ora il novellato Titolo V, ora le norme statutarie, a seconda che l'uno o le altre risultino in concreto più aderenti alla logica del *favor autonomiae*.

Nel caso specifico, il riferimento è alla previsione di cui all'art. 117 secondo comma lett. p) Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, tra l'altro, le «*funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*», lasciando intendere, quindi, che la potestà legislativa regionale si può esplicitare sulle «*funzioni non fondamentali*» degli enti territoriali minori, nonché, plausibilmente, su tutto ciò che «*funzione*» non è, con l'eccezione della «*legislazione elettorale*» e degli «*organi di governo*». A tale rilievo si potrebbe comunque ribattere che, trattandosi di norma che riduce l'ambito materiale dell'autonomia riconosciuta in relazione all'ordinamento degli enti locali alle Regioni a statuto speciale, essa non si applica in virtù della clausola di cui all'art. 10 citato, per cui il Friuli Venezia Giulia rimarrebbe titolare di una potestà legislativa piena in materia, messa a fuoco quanto a contenuto nel decreto legislativo n. 9/1997, e attinente all'ordinamento e alla totalità delle funzioni degli enti territoriali minori, da allocarsi in capo agli stessi con le modalità e i criteri attualmente contemplati nella legge regionale n. 15/2001. La revisione del Titolo V, quindi, su questo versante non avrebbe modificato nulla.

Per non incorrere, però, nel rischio sopra paventato, è necessario che la soluzione prospettata sia avvalorata e sviluppata da ulteriori argomentazioni, suffragate peraltro dalla più recente giurisprudenza costituzionale che, più o meno direttamente, si è già trovata a risolvere alcune incongruenze manifestatesi tra il novellato Titolo V e gli ordinamenti regionali speciali. Il riferimento è, tra le altre, alla pronuncia nella quale la Corte costituzionale ha precisato, in un *obiter dictum*, che le forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite, alle quali fa riferimento l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, vanno considerate «in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione», fuggendo così i dubbi circa una possibile ricostruzione "per ritagli" delle funzioni regionali²⁶¹.

Per impostare correttamente la questione, dunque, innanzitutto si consideri che, tradizionalmente, l'autonomia si misura non solo e non tanto sul piano delle materie, ma piuttosto su quello dei limiti incumbenti sulla potestà legislativa regionale. In questa prospettiva, quindi, il problema si sposta dalla dimensione orizzontale dei campi materiali, alla individuazione della estensione "verticale" della competenza legislativa. Ciò significa che per stabilire se il novellato Titolo V prevede «*forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*», è necessario verificare se i nuovi limiti imposti dall'art. 117 Cost. alla potestà legislativa regionale

²⁶¹ Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale n. 103 del 2003.

residuale siano più o meno penetranti di quelli gravanti la potestà legislativa regionale primaria sulla base degli statuti speciali²⁶².

Il confronto tra i due ordini di limitazioni è caratterizzato, peraltro, da previsioni aventi carattere ampio e vago: da un lato, si pensi al limite delle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali, nonché a quello dei principi generali dell'ordinamento; dall'altro, alla previsione per cui allo Stato spetta la potestà legislativa esclusiva in materia di «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» (art. 117 secondo comma lett. *m*) Cost.), che prefigura uno strumento potenzialmente molto invasivo della competenza regionale in materia di enti locali.

La soluzione più soddisfacente, allora, pare quella di considerare congiuntamente il piano delle materie e quello dei limiti, ossia concepire ciascun sistema (quello delineato dal Titolo V della Costituzione da un lato, quello facente capo a ciascuno statuto speciale e alla relativa normativa di attuazione dall'altro) in modo unitario. Ciò significa, all'atto pratico, che le Regioni ad autonomia speciale rimangono titolari delle competenze statutariamente loro attribuite, ma con i limiti a esse connaturati, in quanto contemplati negli statuti stessi: nel caso specifico, quindi, il Friuli Venezia Giulia è da ritenersi tuttora competente a disciplinare integralmente l'ordinamento degli enti locali (sotto il profilo strutturale e funzionale, come indicato nel citato d. lgs. n. 9/1997), nel rispetto dei limiti enunciati nell'art. 4 comma 1 Statuto Friuli Venezia Giulia (ossia quelli costituzionali, internazionali e comunitari, delle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento, dell'interesse nazionale...)²⁶³.

In questo senso, d'altro canto, si è espressa ancora una volta la Corte costituzionale²⁶⁴, la quale ha precisato che la competenza attribuita alle Regioni differenziate in materia di enti locali «non è intaccata dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti». La Corte ha in pratica affermato la non applicabilità dell'art. 117 secondo comma, lett. *p*) alle Regioni a statuto speciale, poiché tale «nuova competenza esclusiva attribuita allo Stato non potrebbe in alcun modo esplicarsi anche nei confronti di [quelle] Region[i] senza ridurne e ridimensionarne l'autonomia legislativa conferita dallo Statuto».

In conclusione, come sostenuto da autorevole dottrina²⁶⁵, ciò che la Regione, in base al nuovo Titolo V, perde sul piano dei limiti, lo riacquista su quello delle materie, e viceversa.

²⁶² E richiamati, quanto al Friuli Venezia Giulia, *supra*, sub 2.3.

²⁶³ In senso conforme, cfr. S. BARTOLE, *Il quadro costituzionale, in Funzione legislativa della Regione Friuli Venezia Giulia*, cit., pp. 20-21 e 26-28.

²⁶⁴ Cfr. la sentenza n. 48 del 2003.

²⁶⁵ Il riferimento è ad A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in www.federalismi.it, 2003.

3.3. Gerarchia e competenza quali criteri ordinatori del microsistema delle fonti locali nella Repubblica delle autonomie.

Delineata così la trama dei rapporti tra Regioni (ordinarie e speciali) e Stato sul piano dell'esercizio della potestà legislativa in materia di enti locali, si può abbozzare il nuovo quadro normativo di riferimento all'interno del quale collocare la fonte statuto, prendendo le mosse dal suo fondamento costituzionale ora diretto ed esplicitato nell'art. 114 secondo comma Cost. revisionato²⁶⁶.

Tuttavia, per non incorrere nel rischio di sopravvalutare o sottovalutare apoditticamente il novellato dettato costituzionale, è necessario preliminarmente comprenderne il significato in sé, così come alla luce della *ratio* che ha ispirato l'intera riforma.

A questo proposito, è stato notato in dottrina che l' "illusoria" parificazione²⁶⁷ tra i livelli di autonomia riconosciuti alle Regioni e quelli garantiti agli enti territoriali minori sembrerebbe comunque precludere alla presenza di principi costituzionali in materia di statuti degli enti locali, tali da permettere di annoverare questi ultimi a pieno titolo tra le fonti primarie (che sono tutte e sole quelle previste, per l'appunto, in Costituzione)²⁶⁸.

Se però si scorrono le disposizioni contenute nel Titolo V revisionato, ci si avvede che così non è. In particolare, al di là di norme meramente "orientative" in relazione all'esercizio delle funzioni degli enti locali come quelle contenute nell'art. 118 primo e secondo comma Cost.²⁶⁹, non ve ne è alcuna che contribuisca a definire il contenuto degli statuti locali, fornendo così loro una copertura e, quindi, una garanzia costituzionale effettiva e diretta. In altri termini, pare ancora necessaria l'interposizione del legislatore statale e regionale (ciascuno in riferimento al proprio ambito di competenza come delineato *sub* 3.1 e 3.2) al fine di dare una reale sostanza all'autonomia statutaria, solo nominalmente costituzionalizzata²⁷⁰.

Da ciò consegue innanzitutto che l'attuale posizione degli statuti nel sistema delle fonti risulta ancora caratterizzata, di fatto, da una subordinazione di tipo

²⁶⁶ Si noti, incidentalmente, che anche la potestà regolamentare degli enti locali gode ora di copertura costituzionale, ai sensi dell'art. 117 sesto comma Cost.

²⁶⁷ In questo senso si esprime A. RUGGERI, *Intervento*, in A. FERRARA, L. R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2001, pp. 52 ss..

²⁶⁸ Così L. PEGORARO, T. F. GIUPPONI, *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3 del 2001)*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti – 2001*, Torino, 2002, pp. 289 ss..

²⁶⁹ Il quale, si rammenta, prevede che «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

²⁷⁰ Nel senso che, invece, sia possibile rinvenire in Costituzione gli elementi connotativi della potestà statutaria locale, ricavandoli per analogia dall'art. 123 Cost. relativo agli statuti regionali, cfr. A. CORPACI, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, pp. 1017 ss. e, dello stesso Autore, *La potestà normativa degli enti locali*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, pp. 99 ss..

gerarchico nei confronti della legislazione. In secondo luogo, tale circostanza potrebbe addirittura aggravare la debolezza della fonte statutaria se si considera che, a seguito dell'abrogazione dell'art. 128 Cost., è scomparso il vincolo della legge all'apposizione dei soli principi, tradizionalmente ricollegato al riferimento alle «leggi generali della Repubblica».

Quanto al primo aspetto, per quel che riguarda in particolare gli enti locali nelle Regioni ordinarie, gli statuti comunali e provinciali risulteranno condizionati dall'esercizio della potestà legislativa statale di tipo esclusivo che disciplina le materie di cui all'art. 117 secondo comma lett. *p*), nonché dall'esercizio della potestà legislativa regionale residuale per tutti gli altri aspetti dell'ordinamento degli enti locali; in entrambi i casi la potestà legislativa dovrà essere esercitata «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» (art. 117 primo comma Cost.). Nelle Regioni a statuto speciale, invece, l'ordinamento degli enti locali rientra nella potestà legislativa regionale di tipo esclusivo, che dovrà sottostare ai vincoli contemplati nei rispettivi Statuti speciali (v. art. 4 comma 1 Statuto Friuli Venezia Giulia) e, quindi, eventualmente anche a quelli derivanti dalla legislazione statale per ciò che concerne le materie di cui all'art. 117 secondo comma lett. *p*), ma solo nella misura in cui tale fonte integri uno dei limiti ivi contemplati²⁷¹.

I problemi interpretativi determinati dall'insistenza delle menzionate fonti sull'ordinamento degli enti locali sono molteplici. Tra questi si pensi, per esempio, all'individuazione del concetto di «funzioni fondamentali», essenziale per tracciare il confine tra la competenza della potestà legislativa statale e di quella regionale residuale, ma anche per individuare gli eventuali limiti della legislazione regionale esclusiva e, di conseguenza, per definire il contorno della stessa potestà statutaria locale. Più specificamente, le «funzioni fondamentali» saranno da intendere come quegli ambiti di materia in cui appare necessaria, in virtù della loro rilevanza, una disciplina unitaria a livello nazionale (e, quindi, anche se del caso dettagliata), o dovranno piuttosto essere intese come l'indicazione, in settori prestabiliti, delle sole disposizioni fondamentali, lasciando a successivi interventi normativi la specificazione di tali generali principi? Il problema non è secondario, anche perché si innesta su una tradizione storica che ha consolidato alcune competenze

²⁷¹ In senso conforme v. S. BARTOLE, *Il quadro costituzionale*, cit., p. 28. Per una lettura in parte diversa del rapporto tra legge regionale e legge statale in materia, cfr. F. DIMORA, *La potestà ordinamentale*, cit., p. 39, ove si afferma che la potestà legislativa regionale di tipo esclusivo subirà i limiti contemplati negli statuti speciali per ciò che concerne le materie di cui all'art. 117 secondo comma lett. *p*) Cost., subirà invece i limiti propri della legislazione regionale di tipo residuale per i restanti profili, in virtù della «clausola di favore» contenuta nell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001. Tuttavia, è da sottolineare che la tesi da ultimo riportata non conduce, sul piano pratico, a esiti molto diversi da quelli a cui porta la soluzione qui accolta poiché, escluso che l'interesse nazionale e quello della altre Regioni possano ancora costituire un vincolo per la legislazione regionale, la differenza tra i limiti della legislazione regionale residuale ed esclusiva si riduce alle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali (gravante ancora la seconda e non più la prima), limite che, a ben vedere, potrebbe egualmente condizionare nella sostanza anche la legislazione regionale residuale, sebbene sotto altra forma (come, per esempio, legislazione statale di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117 secondo comma lett. *m*)).

comunali, tanto da far ritenere che si tratti di attribuzioni proprie degli enti locali che il nuovo assetto costituzionale si è limitato addirittura a riconoscere.

D'altro canto, la questione da ultimo posta porta ad analizzare il secondo aspetto problematico cui si accennava innanzi, ossia quello relativo alla scomparsa del limite della legislazione di principi, che sposta l'attenzione in modo particolare sul versante dei rapporti tra enti locali e Regione. Infatti, in questa prospettiva risalta maggiormente la necessità di riconoscere l'esistenza, in capo agli enti locali, di una riserva di potere di autoregolazione coperto da una specifica garanzia costituzionale, strettamente connessa con il principio di autonomia (e che si ritrova nella radice semantica della parola stessa), a meno di non voler destituire di qualunque portata innovativa in proposito la legge costituzionale n. 3/2001.

Riprendendo allora la chiave interpretativa di tipo "circolare" alla quale si accennava in premessa²⁷², appare chiaro come una lettura sistematica della revisione costituzionale, in continuità con i processi di riforma che hanno investito l'ordinamento degli enti locali soprattutto nel biennio 1999-2000, dovrebbe far propendere per una soluzione compatibile con quanto disposto dall'art. 1 comma 3 del D. Lgs. n. 267/2000, a mente del quale «la legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa»²⁷³. Si è, però, già sottolineato come tale previsione rischi di rappresentare un mero programma di politica del diritto di fronte, da un lato, all'affermazione contestuale che «il presente testo unico contiene i principi e le disposizioni in materia di ordinamento dei comuni e delle province» (art. 1 comma 1 D. Lgs. citato) e, dall'altro, ai noti dubbi in merito all'efficacia di vincoli alla legislazione futura stabiliti con atto legislativo²⁷⁴.

D'altro canto, chi sarebbe poi, in definitiva, il giudice dell'individuazione delle «funzioni fondamentali» (e, di conseguenza delle «funzioni non fondamentali»), se non lo stesso legislatore statale? Si dirà che, sul piano operativo, rimane pur sempre il controllo (comunque eventuale) della Corte costituzionale ma, a questo proposito, la sollecitazione dell'impugnazione della legge da parte del Consiglio delle Autonomie locali (art. 9 comma 2 della legge n. 131/2003, che ha modificato sul punto l'art. 32 della legge n. 87/1953) sarebbe un rimedio praticabile con sistematicità ed efficacia solo a patto di ricondurre a pieno titolo gli enti locali nell'ambito dell'ordinamento regionale e di fare, di conseguenza, della Regione il

²⁷² V. *supra*, sub 1.

²⁷³ E questo anche nonostante la chiara antinomia tra la disposizione citata e la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., che prevederebbe ora, come limite all'autonomia statutaria degli enti locali, i soli principi stabiliti a livello costituzionale. Infatti, come già notato, non solo tali principi risultano di difficile individuazione, ma è la stessa Costituzione a sottrarre ampie zone di autonomia alla potestà statutaria locale, attribuendo una rilevante competenza legislativa esclusiva allo Stato, per non dire poi della potestà legislativa esclusiva delle Regioni prevista negli statuti speciali.

²⁷⁴ V. *supra*, sub 2.2. Sul punto si rinvia altresì alle osservazioni contenute in L. PEGORARO, T. F. GIUPPONI, *Le fonti locali tra legislazione di principio e disposizioni di dettaglio*, cit., p. 248, nonché, degli stessi Autori, *L'autonomia normativa degli enti locali*, cit., pp. 291 ss..

“guardiano istituzionale” della loro autonomia. Ma sull’ambiguità che caratterizza a tutt’oggi il disegno costituzionale sotto questo aspetto si è già detto ampiamente in precedenza²⁷⁵.

Quanto precede induce allora certa dottrina a non condividere le tesi di coloro che vedono negli statuti degli enti locali «fonti atipiche di grado subprimario»²⁷⁶, frutto di una competenza costituzionale riservata, nel momento in cui tali posizioni si scontrano con la circostanza indiscutibile che i concreti principi di esercizio dell’autonomia statutaria sono, e dovranno essere, contenuti a livello di legislazione²⁷⁷ (statale o regionale). E questo a prescindere dal fatto che gli statuti abbiano trovato collocazione nel testo costituzionale, perché l’effettiva garanzia costituzionale dell’autonomia statutaria degli enti locali trova ancora il suo punto di forza nell’art. 5 Cost., unico vero “principio” rintracciabile, ma dalla forte ambivalenza e passibile di opposte interpretazioni anche da parte della Corte costituzionale allorché si trova a sintetizzare il principio di unità con quello di autonomia²⁷⁸.

In conclusione, sulla base di questa impostazione, anche successivamente alla legge costituzionale n. 3/2001 gli statuti degli enti locali non rappresenterebbero la norma fondamentale di riconoscimento di un ordinamento giuridico particolare, garantito direttamente in Costituzione, e al quale riconoscere riserve di competenza funzionale a livello costituzionale. Senza l’indicazione di specifici contenuti, e degli strumenti di attuazione di tali contenuti, la semplice menzione degli statuti all’interno del testo costituzionale non rafforzerebbe, se non in chiave meramente simbolica, gli spazi di autonomia già in precedenza riconosciuti e garantiti (sebbene con vicende alterne), dalla legislazione statale e regionale nel quadro costituzionale previgente (artt. 5 e 128 Cost.).

Tuttavia, al fine di non svalutare l’importanza della parificazione degli enti territoriali componenti della Repubblica e del riconoscimento costituzionale della potestà statutaria (e regolamentare) degli enti locali, aderendo così a una visione “pangerarchica” dei rapporti tra le fonti²⁷⁹, è opportuno svolgere qualche ulteriore considerazione.

²⁷⁵ V. sub 2.1, 2.2, 2.3, 3.1 e 3.2.

²⁷⁶ Cfr., tra gli altri, F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2003, pp. 76-77; G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002, p. 90. Quanto alla dottrina precedente la riforma del Titolo V, v. G. ROLLA, T. GROPPPI, *L’ordinamento dei comuni e delle province*, Milano, 2000, p. 124; G. ROLLA, *Diritto degli enti locali*, Milano, 2000, p. 37; P. VIRGA, *Amministrazione locale*, cit., p. 18.

²⁷⁷ Si vedano, a questo proposito, le affermazioni di V. ITALIA, *Testo Unico degli enti locali*, Milano, 2001, vol. I, 1, p. 47, secondo il quale «le norme statutarie autonome sono secondarie o subprimarie, in quanto sono dipendenti e condizionate dalla legge statale che ha riconosciuto l’autonomia statutaria». Da notare come l’Autore utilizzi i termini secondario e subprimario come sinonimi, quasi a voler significare l’inutilità di una tale distinzione, alla luce della citata, indiscutibile, dipendenza degli statuti degli enti locali dalla legislazione.

²⁷⁸ Su tale questioni cfr. A. RUGGERI, “Forme” e “tecniche” dell’unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in A. RUGGERI, “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, Torino, 1, 2003, pp. 391 ss..

²⁷⁹ Rischio paventato da A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in A. RUGGERI, “Itinerari” di una ricerca, cit., 1, p. 376.

Se è vero che i limiti che incontra la potestà statutaria risiedono sì nella Costituzione, ma in particolare nel nuovo assetto del potere legislativo disegnato dalla l. cost. n. 3/2001, non si può sottovalutare il fatto che la legislazione statale e regionale dovrà comunque muoversi all'interno del nuovo parametro costituzionale il quale, come si diceva in premessa²⁸⁰, non potrà essere attuato nel senso di una regressione sulla strada della valorizzazione delle autonomie locali battuta dalla normativa dell'ultimo decennio (e dell'ultimo quadriennio in particolare).

Ne consegue che proprio attraverso il nuovo significato che vengono ad assumere, sul piano sistematico, i vincoli della fonte legge (statale o regionale), si può individuare una sfera di competenza riservata alla fonte statuto locale come unica ora abilitata a disciplinare determinati oggetti o a dettare un certo ambito di disciplina, e il cui ruolo fondamentale è rinvenibile nella determinazione dell'identità di ciascuna istituzione nel suo rapporto con il territorio e nella contestuale previsione e normazione delle principali scelte organizzative e di disciplina degli interessi localizzabili. Questo ritaglio di competenza "dal basso" non può che ridondare sulla fonte legge, la quale risulta così limitata alla determinazione dei fini generali e delle garanzie procedurali nell'esercizio delle funzioni amministrative locali, anche a garanzia dei destinatari²⁸¹.

Ciò che realmente cambia (o dovrebbe cambiare), alla luce della revisione costituzionale, è il metodo della legislazione, che deve porsi come strumento privilegiato di promozione dell'autonomia e non di compressione delle sue potenzialità espressive²⁸². Di qui un rapporto tra legge (regionale o statale) e statuti locali che non è di mera subordinazione, ma che a volte sfugge anche a logiche di mera competenza, stante il carattere dinamico e fluido dei rapporti tra i diversi livelli di governo determinato fondamentalmente dal principio di sussidiarietà, ora costituzionalizzato (art. 118 primo comma Cost.) e già utilizzato dalla stessa giurisprudenza costituzionale come criterio di chiusura del sistema delle fonti del diritto²⁸³.

²⁸⁰ V. sub 1.

²⁸¹ In senso conforme, cfr. G. C. DE MARTIN, *La funzione statutaria e regolamentare degli enti locali*, in www.amministrazioneincammino.it, 2002.

²⁸² Così A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema*, cit., p. 378.

²⁸³ Il riferimento è alla recente sentenza n. 303 del 2003, nella quale la Corte ha indicato nel principio in oggetto lo strumento per definire, di volta in volta, gli ambiti di competenza statale e regionale (ma il ragionamento è applicabile anche per il livello locale), sulla base dell'individuazione degli interessi sottostanti all'esercizio delle singole funzioni. In proposito v. A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.unife.it/progetti/forumcostituzionale, 2003, nonché 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*, in www.unife.it/progetti/forumcostituzionale, 2003. Sottolinea come il legislatore statale e regionale non abbiano in materia alcuna competenza riservata, ma debbano comunque giustificare l'esercizio della loro potestà legislativa in relazione al principio di sussidiarietà, soffrendo in ogni caso il limite dei principi di autonomia, di ragionevolezza e di proporzionalità, che legittimano uno scrutinio stretto di costituzionalità sulla legge, G. FALCON, *Considerazioni finali*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, pp. 1039-1040.

Se il superamento del modello “legicentrico”²⁸⁴ implica dunque che la legislazione deve limitarsi a mantenere una funzione tipicamente e infungibilmente unificante, ponendo le basi e definendo i confini degli ulteriori sviluppi della normazione a livello locale, lo statuto comunale e provinciale si pone, rispetto alla legge (statale o regionale) in una posizione di integrazione. La logica dell’integrazione supera infatti le tradizionali categorie della gerarchia e della competenza, inadeguate a ricomporre un sistema normativo ove i tratti distintivi delle singole norme sono ormai rappresentati dal carattere unificante ovvero autonomistico delle fonti dalle quali sono prodotte.

3.4. Il contenuto della potestà statutaria e il rapporto con la fonte regolamentare.

Chiarito quanto precede è possibile, da ultimo, fare alcune considerazioni in merito al contenuto della potestà statutaria e, in particolare, al rapporto della fonte statuto con l’altra fonte locale, il regolamento.

Si è già rilevato che compiere una ricognizione degli spazi di legislazione regionale, necessaria per ricavare ciò che residua all’autonomia statutaria degli enti locali, non appare affatto semplice²⁸⁵. Tuttavia, una rapida e testuale analisi delle disposizioni del testo unico del 2000 porta a individuare, tra le competenze non riservate allo Stato, anche quella relativa alle disposizioni generali concernenti le fonti dell’autonomia locale (e cioè statuti e regolamenti) e ai loro rapporti con la legislazione, circostanza che mette in risalto la possibilità di una differenziazione a livello regionale del sistema delle fonti locali che riguarda ora, indistintamente, tutte le Regioni²⁸⁶.

Posto, dunque, che la fonte titolare della competenza delle fonti locali è la legislazione regionale (sia essa esclusiva o residuale), si prospetta la necessità che quest’ultima ridefinisca i confini tra statuto e regolamenti²⁸⁷ in considerazione del fatto che gli enti locali saranno destinati a farsi carico in futuro di gran parte del

²⁸⁴ Definizione di A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema*, cit., p. 382.

²⁸⁵ Un’analisi del contenuto della potestà statutaria per ciò che concerne gli organi di governo e l’organizzazione amministrativa dell’ente locale, è compiuta da A. CORPACI, *Gli organi di governo e l’autonomia organizzativa*, cit., pp. 1023 ss.. Riflessioni sul contenuto della fonte statutaria si rinviengono altresì, alla luce della legge n. 131/2003, in F. PIZZETTI, *Le deleghe relative agli enti locali*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali*, cit., pp. 77-79, nonché in A. CORPACI, *La potestà normativa*, cit., ivi, pp. 99 ss..

²⁸⁶ Mentre prima della riforma del Titolo V tale affermazione riguardava le sole Regioni ad autonomia speciale. Sui contenuti della legislazione regionale si rimanda a L. OLIVERI, *Prime riflessioni sulle influenze della riforma costituzionale sull’ordinamento degli enti locali*, in *Giust.it*, 11, 2001, che propone un’elencazione di materie residuali di competenza regionale comprendente, tra l’altro, il diritto di accesso e la partecipazione, le forme associative, l’organizzazione del personale, nel rispetto delle norme del codice civile e dei principi costituzionali, la dirigenza, i controlli sugli organi e l’ordinamento finanziario e contabile.

²⁸⁷ In relazione ai quali si ricorda la tesi del cosiddetto «triplice fondamento giuridico» del potere regolamentare, la quale include nella costruzione, accanto alla legislazione (regionale o statale) e alla Costituzione, gli statuti regionali e quelli degli enti locali. Così A. LUCARELLI, *Il fondamento del potere regolamentare dei Comuni*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 357-359.

sistema amministrativo e si troveranno a dover fare fronte a un maggior carico di regolazione per disciplinare lo svolgimento delle funzioni loro attribuite.

A questo proposito l'art. 117 sesto comma Cost. precisa che «I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». Al di là della questione, sollevata da certa dottrina²⁸⁸, circa la necessità di circoscrivere l'ambito materiale della potestà regolamentare alle materie indicate nella norma o meno, pare sostenibile che permanga la possibilità che vi siano regolamenti legislativamente fondati o statutariamente fondati, regolamenti la cui competenza è direttamente definita dalla legge oppure è delineata dallo statuto. Certo è che in nessun modo la costituzionalizzazione della potestà regolamentare ha svincolato quest'ultima dal rispetto del principio di legalità²⁸⁹, per cui sostanzialmente la posizione dei regolamenti rimane quella loro assegnata nell'ambito dell'assetto costituzionale previgente²⁹⁰.

Non è questa la sede per soffermarsi sull'analisi dei rapporti che potrebbero instaurarsi tra i regolamenti degli enti locali e quelli regionali e statali in virtù di disposizioni legislative che accavallino la sfera delle rispettive competenze. E' utile, invece, cercare ora di abbozzare il contenuto tipico che uno statuto comunale o provinciale potrebbe assumere nella misura in cui si possa configurare come *Grundnorm* del sistema delle fonti locali (e quindi tralasciando l'esistenza di riserve regolamentari fondate direttamente sulla legge).

Le prime riflessioni dottrinarie in proposito hanno individuato un elenco di elementi che dovrebbero caratterizzare l'esercizio della potestà statutaria, in aggiunta a quanto attualmente ancora previsto nell'art. 6 comma 2 del D.Lgs. n. 267/2000. In particolare, lo statuto dovrebbe costituire la sede principale in cui delineare, in via tendenzialmente stabile, i dati relativi all'identità di ciascun ente autonomo, nei suoi aspetti storici, nel rapporto con il territorio e con gli interessi ivi localizzabili. Rientrerebbero poi nella competenza statutaria le scelte che, entro i limiti innanzi indicati²⁹¹, possono concorrere a definire la forma di governo di ciascun ente, al di là di quanto previsto in via generale dalla disciplina legislativa uniforme sugli organi di governo: a tale fine possono rilevare, per esempio, le scelte organizzative e di funzionamento relative al decentramento, al difensore civico, alla distribuzione delle funzioni tra gli organi, nonché al rapporto (e alla distinzione) tra responsabilità politiche e responsabilità gestionali. Inoltre, sarebbero da considerare essenziali le scelte statutarie relative alle forme di autocontrollo, anche sostitutivo, che debbono d'ora in poi caratterizzare

²⁸⁸ V. G. C. DE MARTIN, La funzione statutaria e regolamentare, cit.

²⁸⁹ Così N. LUPO, *Nel nuovo Titolo V il fondamento della potestà regolamentare del Governo?*, in www.unife.it/progetti/forumcostituzionale, 2002, nonché A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in AA. VV., *Le modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Foro italiano*, V, 2001, pp. 210 ss..

²⁹⁰ E sulla quale si rinvia *supra*, sub 2.2. In senso conforme, cfr. L. PEGORARO, T. F. GIUPPONI, *L'autonomia normativa degli enti locali*, cit., pp. 293 ss..

²⁹¹ V. sub 3.3.

sostanzialmente il funzionamento e le garanzie interne agli enti locali, anche a favore delle minoranze, essendo venute meno le forme di controllo esterno a vario titolo incompatibili con il principio di autonomia. Infine, due ulteriori capitoli potrebbero essere parte costitutiva degli statuti, da un lato quello relativo alla disciplina dei rapporti con i cittadini, dall'altro quello riguardante le relazioni istituzionali con altri enti locali e che assume particolare rilievo soprattutto nel caso dei piccoli Comuni²⁹².

4. L'autoriforma degli enti locali del Friuli Venezia Giulia nel contesto del nuovo Titolo V, attraverso l'esercizio della potestà statutaria. Gli strumenti di garanzia e di raccordo con gli altri livelli di governo.

4.1. Gli statuti comunali nel Friuli Venezia Giulia.

La parte conclusiva della presente indagine è dedicata, in particolare, alla realtà degli statuti dei Comuni del Friuli Venezia Giulia e agli strumenti di garanzia dell'autonomia locale predisposti nel quadro della normativa regionale in materia.

Quanto al primo aspetto, da una ricognizione degli oltre 40 statuti revisionati integralmente successivamente all'entrata in vigore della riforma del Titolo V, si evince che da nessuno di essi traspare, attraverso il dato testuale, la maggiore ampiezza sul piano quantitativo delle funzioni normative locali, né l'“innalzamento” qualitativo della potestà statutaria. La linea seguita dagli amministratori locali è stata ovunque quella di allineare, più o meno pedissequamente²⁹³, la disciplina statutaria alle disposizioni contenute nel testo unico del 2000²⁹⁴.

A questo dato è poi da ricollegare un altro rilievo: la gran parte dei Comuni fa riferimento esplicito, nei testi statutari revisionati, al d. lgs. n. 267/2000 (o addirittura ancora alla legge n. 142/1990...) come parametro normativo, mentre il richiamo alla legislazione regionale che, sebbene in modo piuttosto disorganico, è

²⁹² Sul contenuto statutario concernente la forma di governo e l'esercizio delle funzioni si diffondono i contributi di seguito pubblicati e, rispettivamente, quello di M. CUCCHINI, *Forme di governo e democrazia locale negli statuti dei Comuni intermedi*, e di C. CARRUBA, *Le forme di gestione associata di funzioni e di servizi negli enti locali: problematiche attuali e possibili prospettive future*.

²⁹³ Si può ricordare a questo proposito lo statuto del Comune di Forni Avoltri che addirittura opera, nell'art. 7, un rinvio ricettizio al d. lgs. n. 267/2000 per quanto attiene alla definizione dello stesso contenuto della fonte statuto.

²⁹⁴ Si noti che quasi tutti i Comuni che hanno revisionato lo statuto sono dotati di apposita Commissione per lo statuto. Un'eccezione al regime di uniformità può essere forse ravvisata nello statuto del Comune di Muggia, ove l'espressa affermazione dell'autonomia costituzionalmente garantita del Comune (art. 1) sembra fare riferimento al novellato art. 114 Cost., e la disciplina delle fonti locali pare presupporre un'idea chiara della nuova posizione delle stesse in rapporto alle altre fonti, statali e regionali (artt. 6 e 7). Una articolazione interessante del quadro normativo di riferimento, che tiene in debito conto sia le fonti statali che regionali, può rinvenirsi poi nello statuto del Comune di Ovaro (art. 1).

intervenuta in materia, è quasi sempre generico²⁹⁵. Se è buona regola di *drafting* quella per cui i rimandi e i riferimenti a specifiche disposizioni non vanno in genere effettuati, per la semplice ragione per cui la modifica o il venir meno della fonte puntualmente richiamata rendono necessaria una modifica della fonte richiamante, l'impressione che si ricava dall'assenza pressoché generalizzata del richiamo alla legislazione regionale potrebbe avere però un altro significato. Se la si legge, infatti, come indice della sensibilità dell'amministratore locale in relazione al panorama normativo in cui lo statuto va a collocarsi, si potrebbe concludere che l'attuale percezione del proprio interlocutore istituzionale porta a identificare quest'ultimo con lo Stato, relegando la Regione in una posizione di indiscriminata subordinazione.

D'altro canto, tale conclusione potrebbe a sua volta essere giustificata dalla circostanza che finora la Regione Friuli Venezia Giulia non si è dotata, a differenza di altre Regioni speciali, di una normativa di carattere organico in materia di ordinamento degli enti locali, e continua a legiferare attraverso discipline dettate da esigenze contingenti (v. la l.r. n. 21/2003)²⁹⁶ o che rappresentano un'eco dei grandi processi di riforma che interessano l'ordinamento della Repubblica (v. la legge regionale n. 15/2001)²⁹⁷. Diviene così comprensibile che gli enti locali guardino innanzitutto e soprattutto alla disciplina statale, che rimane l'unico riferimento normativo dotato di certezza e di organicità.

4.2. I meccanismi di raccordo e gli strumenti di garanzia nell'ordinamento infra-regionale.

Poiché, come innanzi chiarito²⁹⁸, oggi più che mai è possibile per le Regioni creare un ordinamento degli enti locali differenziato, pare opportuno dedicare alcune riflessioni conclusive ai meccanismi di raccordo e agli strumenti di garanzia di cui gli enti locali possono disporre nel loro dialogo con la Regione, facendo ancora una volta riferimento specifico alla situazione del Friuli Venezia Giulia²⁹⁹.

²⁹⁵ La formula-tipo che viene utilizzata normalmente negli statuti in cui è menzionata la legge regionale come fonte concorrente, in linea di principio, a definire l'ambito dell'autonomia locale è la seguente: «Il Comune di ... è Ente autonomo nell'ambito dei principi fissati dalla Costituzione, dalle leggi generali della Repubblica italiana e dalle leggi regionali». Molto spesso, però, il riferimento alla legge regionale avviene unicamente in relazione al conferimento di funzioni, mentre il fondamento dell'autonomia viene posto in relazione unicamente alla Costituzione e alla legge statale.

²⁹⁶ Che comunque, in materia di statuti locali, ha il pregio di contenere alcune norme importanti per ciò che concerne la problematica della cognizione delle fonti locali (art. 1 commi 15-20).

²⁹⁷ Che, tralasciando gli aspetti ordinamentali, si concentra sul conferimento di funzioni in linea con le cosiddette "leggi Bassanini".

²⁹⁸ V. spec. *sub* 3.1 e 3.2.

²⁹⁹ Ricordando, in ogni caso, che operativamente anche le Regioni speciali non potranno non tenere in considerazione la disciplina statale che, in base all'art. 2 della legge cosiddetta "La Loggia" (n. 131/2003), verrà adottata sotto forma di decreti legislativi entro la primavera del 2004.

Partendo da una considerazione di carattere generale inerente alla revisione costituzionale, per ciò che concerne la previsione di strumenti di garanzia degli enti locali, che dovrebbe procedere di pari passo con l'auspicato ampliamento del loro ambito di autonomia, ancora una volta la riforma dà adito a dubbi e perplessità, riflessi nella crisi di identità ordinamentale degli enti territoriali minori, sempre in bilico tra il sistema di riferimento regionale e quello statale³⁰⁰.

Concentrando l'analisi sul versante dei rapporti Regione-enti locali³⁰¹, il nuovo testo dell'art. 123 Cost. introduce il “*Consiglio delle Autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*” ma, evidentemente, si tratta di un elemento non determinante circa l'opzione di ricondurre, a pieno titolo, gli enti locali nell'ambito dell'ordinamento regionale. Il Consiglio, infatti, è concepito come organo di carattere meramente consultivo, che non risolve quindi il problema della rappresentanza degli interessi locali in seno ai processi decisionali regionali e non costituisce, conseguentemente, un efficace strumento di raccordo tra i due livelli, facendo ritornare così al centro la funzione di composizione e di arbitro fra i due ordini di autonomie³⁰².

D'altro canto, risulta chiaro che il ruolo delle sedi di raccordo tra i vari enti sarà determinante per fare funzionare il nuovo impianto costituzionale. Solamente attraverso meccanismi di tipo partecipativo il principio di sussidiarietà, costituzionalizzato dal legislatore della revisione (art. 118 primo e quarto comma Cost.), potrebbe funzionare quale autentico criterio direttivo per la ricomposizione di ruoli e funzioni tra i diversi livelli di governo. Tale principio,

³⁰⁰ In proposito v. *supra*, sub 2.1 e 3.1.

³⁰¹ Quanto al versante dei rapporti Stato-enti locali, come noto, l'art. 11 comma 1 della legge costituzionale n. 3/2001 prevede un ambiguo meccanismo di innesto degli interessi locali nelle sedi istituzionali centrali stabilendo che, “*Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*”. Nel comma 2 si concretizza il senso di tale coinvolgimento degli enti territoriali attraverso la previsione di un aggravamento del procedimento legislativo statale: si richiede infatti un *quorum* qualificato (la maggioranza assoluta) se i disegni di legge approvandi riguardano le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. (legislazione concorrente) o la finanza regionale, qualora il testo da votare diverga da quello suggerito dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali in composizione integrata.

³⁰² Si noti che le indicazioni contenute nel nuovo art. 123 ultimo comma Cost. costituiscono un limite rilevante per l'autonomia regionale all'atto di dare attuazione alla previsione costituzionale mediante l'istituzione e la disciplina dell'organo in oggetto nei rispettivi statuti. Infatti, per quanto la disposizione possa essere interpretata dalle Regioni in termini di *favor autonomiae*, la natura meramente consultiva del Consiglio delle autonomie locali impedirà comunque di conferire a tale organo un potere decisionale o, comunque, di veto insuperabile da parte del Consiglio regionale. Senza contare, poi, che il *trend* sinora seguito dalla legislazione regionale in tema di sedi di raccordo tra i livelli di governo infraregionale (potestà legislativa legittimata inizialmente sulla base dell'art. 3 comma 6 della legge n. 142/1990, poi dell'art. 3 comma 1 lett. c della legge n. 59/1997 e del conseguente art. 3 comma 5 del d. lgs. n. 112/1998 e, da ultimo, dell'art. 4 comma 5 del d. lgs. n. 267/2000), si è orientato nel senso di preferire in proposito soluzioni più simili al modello “conferenza di servizi” che al modello “seconda camera regionale”, con un evidente ridimensionamento politico dell'organo di raccordo. Sul punto si rinvia a G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, pp. 371 ss.; nonché a M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pp. 217 ss.. Sulla configurabilità di funzioni più incisive per il Consiglio delle autonomie, v. A. SPADARO, *I “contenuti” degli statuti regionali (con particolare riguardo alla forma di governo)*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, pp. 96-100. Una disamina degli strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo, alla luce della revisione costituzionale, si trova altresì in T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, pp. 246 ss..

infatti, non si configura come uno strumento di attribuzione delle competenze di carattere preventivo, tassativo e statico, bensì come un giudizio di opportunità, da svolgersi in termini di efficienza dell'intervento, in riferimento a determinati obiettivi politici e attraverso valutazioni di merito. Ne consegue che, per la sua stessa natura, il principio di sussidiarietà si presta a essere applicato e tutelato non tanto secondo meccanismi giurisdizionali, quanto piuttosto attraverso la predisposizione di procedimenti di codecisione tra gli enti territoriali, cioè tipici strumenti di carattere politico.

In questa prospettiva, si noti incidentalmente, il fatto che la riforma non abbia preso in considerazione la problematica dell'accesso diretto degli enti locali alla Corte costituzionale, potrebbe costituire una lacuna rilevante³⁰³ nella misura in cui, contemporaneamente, da un lato non sono state approntate garanzie procedurali di altra natura a tutela dell'autonomia locale nei confronti della Regione (leggasi la previsione di un organo di rappresentanza degli enti locali meramente consultivo: art. 123 ultimo comma Cost.) e, dall'altro, è stato soppresso il controllo di costituzionalità sulle leggi regionali in via preventiva (v. nuovo testo dell'art. 127 primo comma Cost.). Quest'ultima circostanza, infatti, se da una parte va considerata con favore, in quanto elimina l'asimmetria che sinora aveva caratterizzato la posizione di Stato e Regioni nell'azionamento del sindacato di costituzionalità, con una innegabile penalizzazione della posizione regionale, dall'altra determina il venir meno di quella funzione di "guardiano istituzionale" dell'autonomia locale sino a oggi esercitata (anche se in modo certamente non del tutto soddisfacente) dallo Stato³⁰⁴.

Tali considerazioni di carattere generale si proiettano anche sull'organo, omologo al Consiglio delle Autonomie locali di cui all'art. 123 Cost., istituito dall'art. 9 della legge regionale n. 15/2001 in Friuli Venezia Giulia³⁰⁵.

Tuttavia, a questo riguardo, la configurazione data all'Assemblea delle Autonomie locali, quale interlocutore del livello regionale nell'esercizio della funzione normativa, richiede qualche riflessione ulteriore. Infatti, in previsione della riscrittura dello Statuto regionale, pare che vi siano ancora dei margini, pur

³⁰³ Per quanto non si ignorino le critiche mosse circa l'opportunità di prevedere forme di accesso dirette degli enti locali all'organo di giustizia costituzionale, a seguito della proposta contenuta in tal senso nel progetto di riforma formalizzato dalla Commissione bicamerale il 4 novembre 1997. D'altro canto, a tutt'oggi permangono forti perplessità sul modo migliore di bilanciare il valore della difesa giurisdizionale dell'autonomia locale da un lato, e quello dell'effettività e buon andamento della giustizia costituzionale dall'altro. In proposito si rimanda alle sempre attuali osservazioni di L. PALADIN, *Corte costituzionale: aumentano le funzioni ma il futuro potrebbe portare alla "paralisi"*, in *Guida al diritto*, settimanale di documentazione giuridica de *Il Sole 24 ore*, n. 43, 1997, p. 64.

³⁰⁴ Nella prospettiva che qui interessa, lo strumento dell'impugnazione in via principale è stato infatti utilizzato per censurare con una certa sistematicità le violazioni dell'art. 128 Cost. da parte delle leggi regionali.

³⁰⁵ Sulle problematiche inerenti agli strumenti di raccordo tra Regione ed enti locali, con particolare riferimento alla situazione del Friuli Venezia Giulia, si rinvia sin d'ora, per le riflessioni che seguono, a E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle autonomie locali nella prospettiva della teoria della rappresentanza e del sistema delle fonti*, relazione tenuta al Convegno organizzato dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia – Direzione regionale per le autonomie locali, dal titolo *Le autonomie locali nelle specialità regionali*, svoltosi il 12 dicembre 2003 a Villa Manin di Passariano – Codroipo (Ud).

all'interno dei limiti sopra evidenziati, per potenziare il ruolo e le funzioni sinora assegnate all'Assemblea³⁰⁶.

Ciò risulta evidente se si considera che il suo intervento si manifesta non solo nei processi decisionali della Regione riguardanti l'ordinamento delle autonomie locali (art. 9 comma 2 lett. *a*), i disegni di legge finanziaria e di approvazione del bilancio regionale e la proposta di piano regionale di sviluppo (art. 9 comma 2 lett. *c*), ma anche in corrispondenza degli snodi nevralgici delle procedure di trasferimento di funzioni (art. 9 comma 2 lett. *b*), sia nella fase ascendente, che discendente: nel momento di formazione del Programma, che sarà poi attuato dalle leggi di trasferimento di settore (art. 8); all'atto dell'identificazione degli ambiti territoriali ottimali, che costituiscono la piattaforma per l'esercizio delle funzioni trasferite (art. 10 comma 1); nell'attivazione del meccanismo sostitutivo di cui all'art. 10 comma 2; in sede di approvazione della normativa di conferimento *ex* art. 9 comma 2.

D'altro canto, la composizione dell'Assemblea (che rappresenta unitariamente il sistema delle autonomie infraregionali, con esclusione di componenti regionali)³⁰⁷, unitamente alla circostanza per cui essa ha come possibili interlocutori sia la Giunta regionale che il Consiglio regionale (artt. 8, 9 e 10), sono indice della scelta del legislatore regionale di configurare l'organo *de quo* come sede di autentica rappresentanza degli interessi locali, che tendenzialmente si sottrae alle logiche del rapporto politico tra maggioranza e opposizione.

Si tratta quindi di definire, possibilmente in sede di revisione statutaria stante la delicatezza della materia, l'ambito, la sede e la natura dell'intervento dell'Assemblea, soprattutto nei casi in cui tale intervento si manifesti in relazione ai procedimenti legislativi regionali concernenti gli enti locali.

Quanto alla dimensione quantitativa dell'intervento, esso si dovrà realizzare in relazione a tutti gli atti di normazione regionale (sia fonti primarie, che secondarie) concernenti gli enti locali e, quindi, in definitiva, in relazione a buona parte dell'attività legislativa regionale, che è essenzialmente legislazione sull'amministrazione.

In riferimento alla fase in cui collocare l'intervento dell'Assemblea, innanzitutto è da ritenere legittima e opportuna la previsione di conferirle un potere di iniziativa legislativa in ordine alle proposte di legge inerenti ai profili sia strutturali che funzionali dell'ordinamento locale; in secondo luogo, l'Assemblea dovrà intervenire altresì durante l'*iter* normativo, in funzione consultiva.

A questo proposito, trattando della natura dell'intervento, è difficile immaginare la possibilità di conferire a tale organo la titolarità di un potere consultivo che, se

³⁰⁶ Sul punto si rinvia a E. D'ORLANDO, *I profili dinamici della tutela degli enti locali nella prospettiva della revisione statutaria*, in E. D'ORLANDO, G. PAVANI, *Studio sulla riallocazione delle funzioni amministrative in capo agli enti locali*, cit., pp. 30-31.

³⁰⁷ Art. 9 comma 3 della legge regionale n. 15/01, modificato dall'art. 1 comma 35 della legge regionale n. 21/2003.

espresso in forma negativa, equivalga a un veto assoluto rispetto alle determinazioni dell'organo regionale che, di volta in volta, si pone come suo interlocutore. Ciò, infatti, significherebbe alterare la stessa forma di governo regionale, introducendo una sorta di struttura bicamerale del legislativo, che non sarebbe aderente al dettato costituzionale (è significativo che il legislatore della revisione abbia inserito il Consiglio delle Autonomie locali nell'art. 123, ultimo comma, Cost. – ossia tra le materie da disciplinare nello statuto – e non *sub* art. 121 Cost. – cioè tra gli organi di governo regionale). Tuttavia, è possibile prevedere, in corrispondenza di un parere negativo espresso dall'Assemblea, che l'organo legislativo sia costretto a deliberare con una maggioranza aggravata, oppure che sia necessaria una seconda delibera dell'organo legislativo medesimo, bilanciando ovviamente tale esigenza con quella di non dilatare eccessivamente i tempi del procedimento.

Praticamente l'Assemblea sarebbe così titolare di un potere di veto sospensivo e di espressione di pareri obbligatori e “vincolanti”, che avvicinerrebbero la sua funzione a un potere di codecisione nei confronti dell'organo regionale.

Così inquadrato, l'intervento dell'organo di rappresentanza degli enti locali nel procedimento legislativo ne implica un aggravamento che si ripercuote sul sistema delle fonti regionali creando delle fonti rinforzate, poiché modificabili solo attraverso un *iter* che non coincide con quello ordinario, ma incontra specifici limiti procedurali. Ciò però si tradurrà in reale garanzia dell'autonomia locale, sotto forma di legge dotata di una forza passiva peculiare, solo nella misura in cui l'oggetto, la struttura e la procedura di formazione di tali fonti siano contemplate espressamente nello statuto. Di qui l'opportunità di ponderare con attenzione, in sede di revisione statutaria, quali aspetti della disciplina (cioè dell'intervento dell'Assemblea nei processi decisionali regionali) siano da formalizzare nello statuto e quali, invece, possano restarne esclusi.

Forme di governo e democrazia locale nelle scelte statutarie
dei comuni intermedi*

Marco CUCCHINI**

Sommario

1. Finalità e metodo della ricerca.
2. La forma di governo locale nell'esercizio dell'autonomia statutaria.
3. Forme di partecipazione e democrazia locale.
4. Autonomia statutaria e *governance* locale: considerazioni conclusive.
5. Indicazioni bibliografiche essenziali.

* Un ringraziamento al dott. Salvatore Campo, della Direzione regionale per le autonomie locali della Regione Friuli Venezia Giulia per la collaborazione prestatami. Un ringraziamento anche alla dottoressa Giuliana Camarlinghi Scorolli ed al dott. Fabio Muccin; entrambi sanno il perché.

** Collaboratore del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Udine.

1. Finalità e metodo della ricerca.

Oggetto della ricerca è l'analisi delle scelte adottate in sede di definizione/revisione degli Statuti comunali con riferimento alla forma di governo locale, soffermandosi in particolare sull'architettura delle relazioni sindaco – giunta – consiglio; sulle dinamiche di competizione tra maggioranza e minoranza e sulle strategie istituzionali di raccordo tra sfera istituzionale e comunità politica, al fine di delineare e definire caratteristiche e funzionalità del modello di democrazia locale emerso a seguito delle diverse riforme nazionali e regionali nell'ambito dell'organizzazione e delle competenze degli enti locali, con particolare riferimento a ruolo e collocazione sistemica del consiglio comunale ed al suo impatto sul complesso degli equilibri propri della *governance* territoriale.

Come si cercherà di sottolineare in uno dei paragrafi seguenti, a differenza di quanto avvenuto nel contesto scientifico e culturale di altri paesi³⁰⁸, gli studi relativi al *local government* ed alla *governance* territoriale, per lungo tempo non hanno riscontrato un particolare interesse nella politologia italiana, salvo alcune pregevoli ma isolate eccezioni (tra queste, Ferraresi 1971, Dente, 1985). In anni più recenti, invece, vi è stata una notevole crescita qualitativa e quantitativa dei contributi in questo campo, indotta sia dal dibattito sul federalismo e le riforme istituzionali, sia dal passaggio all'elezione diretta del sindaco e dei presidenti di provincia (Della Porta, 2002). In una fase iniziale, le ricerche si sono indirizzate prevalentemente sulle caratteristiche istituzionali e politiche dei “nuovi” sindaci (Vandelli, 1997), mentre i contributi più recenti sembrano riservare un maggiore interesse alle dinamiche del governo locale nel suo complesso, con una crescente attenzione al ruolo ed alle funzioni delle assemblee elettive (Brasca e Morisi, 2003). In particolare, viene gradualmente notato come il panorama delle riforme istituzionali e la prassi politica abbiano in buona parte svuotato le assemblee elettive non solo del ruolo dominante da esse ricoperto nel passato, ma anche di quella funzione di stimolo, programmazione e controllo che avrebbe dovuto esserne la caratteristica principale nell'ambito di un complessivo ripensamento dell'architettura del governo locale.

Come cercherò di argomentare, la tesi centrale della mia riflessione è che - anche nel contesto politico-istituzionale del Friuli Venezia Giulia - le riforme degli ultimi 10 anni abbiano indebolito in modo eccessivo il ruolo e le competenze delle assemblee comunali e provinciali. Ipotizzo, altresì, che l'indebolimento sia stato ancor più vistoso nelle realtà territoriali medie e medio-piccole, andando

³⁰⁸ Il riferimento principale va ai contributi provenienti dal mondo anglosassone, in particolare agli studi “classici” di Hunter (1953) e Dahl (1961), entrambi incentrati sul significato del “potere” e della competizione democratica nelle realtà locali.

addirittura oltre quanto previsto dalla norma letterale, che tale processo non sia stato arginato da alcuna nuova e diversa strategia di coinvolgimento e controllo della comunità politica in merito agli indirizzi fondamentali della *governance* locale e che, pertanto, si sia passati in breve tempo da una “centralità” ad una “marginalità” del ruolo sistemico delle assemblee, con conseguenze non solo istituzionali ma anche politiche, tali da interessare in modo sensibile la qualità della democrazia locale.

Relativamente alle realtà locali oggetto della ricerca, la normativa nazionale ha distinto i comuni con una popolazione superiore ai 15.000 abitanti dai comuni con una popolazione inferiore, non solo sotto l’aspetto del sistema elettorale, ma anche per quanto riguarda il complesso delle disposizioni e delle norme che concorrono a connotare quella che potremmo definire la “forma di governo” comunale. Nell’esercizio della propria sfera di autonomia, inoltre, la Regione Friuli Venezia Giulia è intervenuta varie volte sulla disciplina relativa all’elezione ed all’ordinamento degli enti locali, venendo nei fatti a creare una categoria intermedia, che comprende i comuni dai 5.000 ai 15.000 abitanti. A tale proposito, con la L.R. 14/1995, veniva esteso anche a tali enti il sistema elettorale adottato per le province e i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e, con le disposizioni collegate alla finanziaria regionale del 2000 (L.R. 13/2000), ai comuni “intermedi” veniva concessa autonomia statutaria in materia di presidenza del consiglio comunale.

Tabella n. 1
Distribuzione della popolazione del Friuli Venezia Giulia
per fasce di comuni

CAPOLUOGO DI PROVINCIA	COMUNI MAGGIORI DI 15.000 AB	COMUNI TRA 5.000 E 15.000 AB	COMUNI INFERIORI A 5.000 AB	TOTALE FVG
4	3	50	162	219
391003	61599	422366	380859	1183827
33.0%	5.2%	35.7%	26.1%	100%

Fonte: elaborazione su dati ricavati dal sito ufficiale della Regione Friuli Venezia Giulia (www.regione.fvg.it)

Dalla lettura degli atti che hanno accompagnato l’*iter* consiliare delle leggi citate, emerge come le motivazioni per la definizione di tale categoria intermedia di comuni vadano ricercate nella peculiare struttura demografica della regione. Infatti, la maggioranza (relativa) degli abitanti del Friuli Venezia Giulia vive in queste realtà che, per la loro importanza politica e sociale, sono altamente rappresentative del

contesto regionale. Tra questi vi sono molti tra i comuni più significativi dal punto di vista storico (Cividale del Friuli, San Vito al Tagliamento, Gemona, Tolmezzo, Muggia, solo per citarne alcuni) od economico (Manzano e il suo distretto industriale, Maniago, San Daniele del Friuli...).

Si tratta, pertanto, di realtà fortemente rappresentative, dotate di un “peso” politico, sociale ed economico superiore alla semplice dimensione demografica e pertanto studiarne da vicino le scelte istituzionali diventa una possibilità per comprendere meglio la cultura politica ed i contenuti del dibattito istituzionale in una dimensione rilevante della regione.

Recentemente, con la L.R. 9/2001, il legislatore regionale è in parte ritornato sulla distinzione tra comuni maggiori o minori di 5.000 abitanti, per i primi sopprimendo il turno di ballottaggio nell’elezione del sindaco e per i secondi ammettendo la possibilità di una competizione elettorale su più liste collegate e uniformando il complesso di disposizioni relativo al circuito sindaco, consiglio e giunta. Tale distinzione è però ricomparsa nel disegno di legge di iniziativa giuntale presentato lo scorso settembre (“Norme urgenti in materia di enti locali”) che prevede l’ammissibilità di un terzo mandato per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ribadendo così la perdurante validità della categoria “intermedia”³⁰⁹.

Dal punto di vista metodologico, verranno analizzati gli statuti di 49 dei 50³¹⁰ comuni “intermedi”, sulla base dei testi presenti e consultabili sul sito *internet* della Regione Friuli Venezia Giulia, così come inseriti alla data del 31 ottobre 2003, osservando e classificando le scelte statutarie adottate in riferimento alle opzioni principali in merito alla forma di governo (§ 2) ed a quelle relative alla partecipazione della comunità nella determinazione delle politiche di interesse comunale (§ 3).

La parte propriamente descrittiva del lavoro, verrà integrata e completata con una riflessione teorica su quanto emerso, al fine di ricondurre l’universo dei casi osservati ad una classificazione tipologica che presenti le diverse opzioni possibili in tema di *governance* locale (§ 4). Il paragrafo conclusivo, inoltre, verrà dedicato ad una riflessione più generale in merito alle caratteristiche ed alla qualità all’esercizio dell’autonomia statutaria nei comuni osservati, al fine di coglierne punti critici, rigidità e prospettive di sviluppo, anche in relazione ad una eventuale ridefinizione istituzionale delle funzioni e degli equilibri di governo in ambito territoriale.

³⁰⁹ La proposta di legge è stata approvata dal Consiglio Regionale in data 27.11.2003. Vale la pena sottolineare come, per i soli comuni fino a 3.000 abitanti, siano stato ulteriormente alleggerito il sistema dei controlli sulla gestione, intricando ulteriormente una disciplina già in più punti contraddittoria.

³¹⁰ Viene escluso dall’analisi lo Statuto del Comune di Caneva, non aggiornato alla L. 81/1993.

2. La forma di governo locale nell'esercizio dell'autonomia statutaria.

Il concetto di “autonomia” riferito ai comuni ed alle province trova la propria legittimazione nella Costituzione, sia nella parte relativa ai “principi fondamentali” (art. 5), sia nell'ex articolo 128, in base al quale *le Province ed i Comuni sono enti autonomi nell'ambito di principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni*. Per molti anni, una lettura restrittiva del testo costituzionale ha inteso l'autonomia solo sul piano funzionale e non su quello organizzativo interno, pertanto fino alla legge 142/1990 il concetto di “autonomia statutaria” esisteva in prevalenza solo a livello di riflessione teorica (Staderini, 2002).³¹¹

Tra i profondi cambiamenti introdotti dalla legge 8 giugno 1990 n. 142, che innovava sotto molti aspetti l'intera disciplina delle Autonomie locali, vi era anche il riconoscimento a comuni e province dell'autonomia statutaria; vale a dire la possibilità in capo ad ogni ente di dotarsi di propria organizzazione, stabilendo le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici di competenza, le forme di collaborazione con gli altri enti, le forme e i limiti di partecipazione popolare, le disposizioni relative al decentramento ed alla trasparenza amministrativa, naturalmente fermo restando il rispetto dei principi generali stabiliti dalla legge (art. 4 L.142/1990).

Come lucidamente osservato già nei mesi immediatamente successivi alla tormentata approvazione della legge³¹², la nuova normativa, lungi dal chiudere il discorso sulla riforma del sistema delle autonomie locali in realtà lo apriva in modo molto più pressante e puntuale rispetto al passato (Vandelli, 1991). Infatti, dal 1990 ad oggi sono intervenuti rilevanti cambiamenti che hanno contribuito a modificare l'assetto sancito dalla normativa del 1990. Innanzitutto il passaggio all'elezione diretta del sindaco (L. 81/1993), ma notevole rilievo hanno ricoperto anche le leggi di riordino e semplificazione della Pubblica amministrazione (le cosiddette “leggi Bassanini”, del biennio 1997-1999) e la legge 265/1999 che integrava e modificava in vari punti le materie già disciplinate dalla più volte citata legge 142/1990. L'intera materia veniva poi riunita (con modifiche anche importanti) nel “Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali” (D.Lgs. 267/2000) che incideva anche sui contenuti e sugli ambiti entro i quali l'autonomia statutaria viene a svilupparsi. Infine, la riforma del Titolo V della Costituzione, approvata nel 2001, ha riconosciuto dignità costituzionale alla potestà statutaria degli enti locali, espressamente prevista dal secondo comma del nuovo articolo 114. Da sottolineare, inoltre, come anche la Regione Friuli Venezia Giulia sia più volte

³¹¹ Per una riflessione organica ed esaustiva sul concetto di autonomia statutaria e il suo rapporto con il sistema generale delle fonti, rinvio al contributo di Elena D'Orlando in questo stesso volume.

³¹² Sul disegno di legge, il VI governo Andreotti, allora in carica, dovette più volte porre la fiducia, soprattutto per far decadere i molti emendamenti (di maggioranza e opposizione) riguardanti il sistema elettorale locale. L'iter travagliato della legge si concluse con il voto contrario delle opposizioni parlamentari (PCI *in primis*) e la richiesta “trasversale” di *referendum* abrogativo delle norme elettorali avanzata da diversi deputati, molti dei quali appartenenti alla coalizione di governo.

intervenuta sulla materia (l'ultimo intervento è con la L. R. 15/2001), facendo valere le proprie prerogative in questo campo, in particolare per quanto riguarda le leggi elettorali, l'articolazione interna e le dimensioni dei consigli comunali e delle giunte.

Se il valore "simbolico" dell'autonomia statutaria è indubbiamente rilevante, assai diverse sono state le opinioni in merito alla sua effettività (Mazzaroli, 1991; Pegoraro, 1993), considerato che essa si applica ad un numero ristretto di materie e nell'ambito di ben precisi limiti di legge e questo vale in modo particolare per la forma di governo locale, per la quale sia la L. 142/1990, sia il Testo Unico, pongono paletti difficilmente arginabili. Nel contesto del Friuli Venezia Giulia, soprattutto per i comuni intermedi, il discorso è in parte diverso. Infatti, l'intreccio di norme statali e regionali ha fatto sì che fosse proprio nella definizione della forma di governo che l'autonomia statutaria trovasse le maggiori possibilità di svilupparsi e differenziarsi.

Le norme sulle quali lo Statuto non può intervenire sono relative all'articolazione strutturale e funzionale degli organi: il Testo Unico, prevede infatti che ciascun ente abbia due soggetti istituzionali a legittimazione democratica diretta (il sindaco e il consiglio comunale), per i quali viene determinato il sistema elettorale di elezione, ed uno collegiale (la giunta), nominato dall'organo monocratico. Viene inoltre stabilito il principio di elencazione delle competenze del consiglio, rimanendo agli altri due organi le competenze residuali³¹³, con una inversione del principio vigente fino al 1990. All'interno di questa rigida cornice, però, esistono concreti margini di manovra a disposizione dei singoli enti per adattare la propria forma di governo alla cultura politica ed alle esigenze funzionali della propria realtà.

In particolare, per quanto riguarda i poteri e le attribuzioni del Sindaco in materia di nomina della giunta, gli Statuti possono adottare una strategia di tipo "estensivo", riducendo al minimo i paletti istituzionali e normativi entro i quali egli può operare le scelte relative alla propria "squadra di governo" (in linea con l'idea di fondo del cosiddetto "presidenzialismo comunale" introdotto dalla L. 81/1993), ovvero una più restrittiva, da un lato cercando di inserire limitazioni o vincoli, dall'altra operando sull'equilibrio di attribuzioni e competenze in capo alla giunta ed ai singoli assessori. Entrando nel dettaglio delle scelte operabili, gli Statuti possono optare per un sistema di rapporti istituzionali maggiormente accentrato sull'Esecutivo o per uno più orientato a definire un equilibrio di funzioni tra giunta e consiglio, operando secondo le direzioni seguenti:

- a) Numero degli assessori, che può essere lasciato all'autonomia del sindaco, con il solo limite del massimo previsto dalla legge, ovvero indicandone il numero espressamente nello Statuto;

³¹³ I riferimenti sono l'art 36 del T.U. per la definizione degli organi di governo; gli artt. 42, 48 e 50 per le competenze fondamentali, mentre per la dimensione dei consigli e il sistema di elezione il riferimento è alla L.R. 15/2001.

- b) Posizione degli assessori rispetto al consiglio. Lo Statuto può prevedere la possibilità per il sindaco di indicare anche assessori non facenti parte del consiglio comunale senza alcun limite; può negare questa possibilità o porvi dei vincoli numerici o di altra natura;
- c) Ricerca di ulteriori soluzioni non espressamente previste nelle norme statali o regionali, ma prodotte dall'autonoma elaborazione di ogni singola realtà, volte a limitare/ampliare la competenza della giunta o del singolo assessore rispetto a quella del sindaco.

I margini concessi dall'autonomia statutaria rendono possibile, altresì, differenziare le relazioni tra maggioranza e minoranza e tra esecutivo e assemblea all'interno del consiglio comunale. Si tratta di due concetti che in buona parte si sovrappongono, riguardando entrambi le funzioni di stimolo e controllo attribuite in via prioritaria alle assemblee, ma che dal punto di vista politico sono relative, invece, a dimensioni di natura diversa. In quest'ottica, le principali distinzioni riguardano:

- a) presidenza dell'assemblea, che può essere elettiva o in capo al sindaco;
- b) predisposizione o meno di uno "statuto delle opposizioni", vale a dire di un complesso di norme e tutele a garanzia delle funzioni di controllo e stimolo delle minoranze consiliari, come previsto anche dal T.U. (art. 6, comma 2);
- c) previsione o meno di un sistema di commissioni consiliari forte e strutturato.

Da quanto sopra, emerge come sia possibile descrivere due situazioni nettamente alternative sulla base del maggiore/minore grado di separazione e autonomia reciproca tra sfera esecutiva e sfera "legislativa" e di indirizzo politico, nonché – in seconda battuta – classificare i comuni osservati in base alla maggiore/minore vicinanza ad uno dei due modelli (tabella 2):

Tabella n. 2
Modelli polari di circuito giunta-consiglio

FORMA DI GOVERNO EGEMONICA	FORMA DI GOVERNO CONDIVISA
<ul style="list-style-type: none"> • Non è prevista la possibilità di nominare assessori esterni al consiglio comunale; • lo statuto determina il numero esatto dei componenti la giunta; • presidenza del consiglio al sindaco o, in sua assenza, ad altro esponente della giunta; • sistema di commissioni consiliari debole o assente; • nessuna disposizione a tutela e garanzia delle opposizioni. 	<ul style="list-style-type: none"> • È prevista la possibilità di nominare assessori esterni al consiglio comunale senza limite alcuno; • non esiste un vincolo statutario in merito al numero di assessori da nominare; • presidenza del consiglio elettiva e “di garanzia”; • commissioni consiliari previste e dotate di poteri incisivi; • norme a tutela della funzione e delle prerogative delle opposizioni consiliari.

✓ Forma di governo “egemonica”: netta prevalenza della giunta rispetto al consiglio e anche rispetto al sindaco. Gli assessori sono parte dell’assemblea e godono di ampia autonomia individuale (attraverso forme di rappresentanza legale dell’ente, la presidenza delle commissioni consiliari o altro). Tale contesto porta inevitabilmente a indebolire la funzione di controllo e stimolo del consiglio e le possibilità per il sindaco di revocare i propri assessori. Il ruolo e le funzioni dell’assemblea risultano comprese anche dalla previsione di una presidenza in capo al sindaco od altro esponente dell’esecutivo; dalla assenza/debolezza di un sistema di commissioni tale da favorire un’elaborazione politica autonoma da parte del consiglio, anche in aree – la programmazione generale – che sarebbero di sua prioritaria competenza e – infine – da un insufficiente sistema di garanzie e tutele per le minoranze consiliari. In un contesto del genere, il peso politico è prevalentemente in favore dell’organo esecutivo, mentre il consiglio comunale è ridotto ad essere il *luogo politico* del confronto tra maggioranze e minoranze espresse dalla competizione elettorale.

✓ Forma di governo “condivisa”: prevale la separazione tra esecutivo e assemblea, sia nelle funzioni, sia nella composizione. La posizione del sindaco è rafforzata dalla separazione tra *membership* di giunta e di consiglio, così come da una piena autonomia riguardo al numero di assessori nominabili. Il ruolo di controllo e stimolo dell’assemblea è tutelato dalla previsione di una presidenza elettiva nel proprio seno (con prevalenti funzioni di “garanzia” e tutela delle prerogative consiliari), da una articolazione funzionale interna basata su

commissioni altamente specializzate e dotate di poteri incisivi in tema di programmazione e indagine, nonché di un sistema di tutele e garanzie di ampio respiro in favore delle minoranze. In un contesto del genere, il peso politico risulta equamente condiviso tra esecutivo e legislativo, entrambi potenzialmente dotati di sufficienti prerogative per svolgere in modo completo i compiti loro affidati dalle norme. Il consiglio ha, quindi, una autonomia tale da renderlo *soggetto politico*³¹⁴ centrale nel circuito istituzionale e decisionale della realtà della quale è espressione.

Naturalmente, le sole previsioni statutarie non esauriscono le possibilità per una lettura organica e intrinsecamente coerente delle relazioni che intercorrono tra i diversi organi di governo in seno ad un ente locale. Esistono, infatti, importanti variabili di natura squisitamente politica, tali da connaturare in modo fortemente diverso realtà del tutto simili sotto il profilo delle scelte istituzionali, che naturalmente esulano dalle finalità di questo contributo ma delle quali una analisi più approfondita dovrebbe comunque tenere debito conto³¹⁵.

Venendo ad una analisi nel dettaglio, per quanto riguarda i poteri del sindaco in relazione alla *nomina dei componenti della giunta* ed al loro numero, gli Statuti – come già osservato – possono optare tra diverse strategie: lasciare una totale libertà al sindaco riguardo al numero di assessori nominabili ed alla loro posizione verso il consiglio³¹⁶; porre dei limiti dal punto di vista numerico, ad esempio stabilendo un numero minimo e massimo di assessori nominabili, ovvero un numero definito³¹⁷. È possibile, altresì, inserire altre forme di limitazioni, soprattutto relative alla figura dell'assessore esterno³¹⁸. Su questo, le scelte adottate dai singoli comuni sono state le più varie, come si evince anche dalla successiva tabella 3.

Come si nota, dei 49 comuni oggetto dell'analisi, solo 5 hanno scelto di ampliare al massimo le prerogative del sindaco in merito alla nomina dei componenti la giunta comunale. Tutti gli altri comuni, invece, hanno preferito circoscriverne la discrezionalità entro confini ben definiti.

Dei 43 Statuti che pongono vincoli all'autonomia del sindaco, 19 prevedono solamente limiti relativi al numero degli assessori nominabili, 10 stabiliscono limiti alla scelta di assessori esterni al consiglio³¹⁹ e 15 scelgono di porre vincoli su entrambe le dimensioni. Gli Statuti che prevedono un numero di assessori

³¹⁴ I concetti di “luogo politico” e “soggetto politico” applicati alle assemblee elettive sono, in quest'ottica, un adattamento semplificato della più complessa tipologia dei parlamenti in “policentrici” ed “avversariali”, proposta da M. COTTA, da ultimo in COTTA, DELLA PORTA, MORLINO (a cura di), 2001.

³¹⁵ Mi riferisco, ad esempio, al numero di gruppi presenti in consiglio comunale e alla dinamica delle relazioni che tra essi intercorrono. La differenza tra liste con prevalente caratura “civica” e liste di partito. L'estrazione culturale e professionale del sindaco e dei principali leader politici locali, così come il livello di formazione politica e istituzionale. E l'elenco potrebbe proseguire.

³¹⁶ Statuto del Comune di Passignano di Prato, art. 37, comma 1.

³¹⁷ Così, Statuto del Comune di Cividale che impone un numero compreso tra 5 e 7 (art. 32, comma 2) o Statuto del Comune di Pavia di Udine, che fissa il numero degli assessori in 4 (art. 19, comma 1).

³¹⁸ Lo Statuto del Comune di Lignano Sabbiadoro, ad esempio, stabilisce che non possa essere nominato assessore esterno chi abbia partecipato all'ultima competizione elettorale (art. 26, comma 2).

³¹⁹ Solamente gli Statuti di Aviano (art. 15, comma 1) e Fagagna (art. 17, comma 1) escludono esplicitamente la nomina di assessori esterni.

variabile sono 25, considerando nell'elenco sia quelli che attribuiscono la più ampia discrezionalità al sindaco, sia quelli che pongono un numero minimo o massimo. Nell'ambito dell'oscillazione consentita, nessuno Statuto fornisce indicazioni di merito in relazione alle scelte che il sindaco ha la facoltà di adottare. Eppure, queste potrebbero, in linea di principio, avere una propria ragion d'essere, per il perseguimento di finalità politiche o istituzionali di altra natura, quali, ad esempio, un riequilibrio tra i due sessi in seno alla giunta. Questo è previsto anche dal Testo Unico dove, all'art. 6, comma 3, viene stabilito che «*Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per [...] promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia*». Invece, l'unico comune che prevede espressamente la presenza di ambo i sessi nella giunta, il Comune di Campoformido, è anche uno dei più rigidi in materia di numero degli assessori nominabili, tassativamente stabilito in 4³²⁰.

Tabella n. 3
Poteri del sindaco nella nomina degli assessori

NESSUN VINCOLO	SOLO VINCOLI NUMERICI	SOLO VINCOLI PER ASSESSORI ESTERNI	ENTRAMBI I TIPI DI VINCOLI
Fiume Veneto Grado Pasian di Prato Remanzacco San Vito al Tagliamento	Azzano X Brugnera Casarsa della Delizia Cervignano del Friuli Cividale del Friuli Cormons Duino Aurisina Latisana Majano Martignacco Pasiano Ronchi dei Legionari San Canzian d'Isonzo San Giorgio di Nogaro Spilimbergo Staranzano Tavagnacco Tolmezzo Zoppola	Buia Codroipo Gemona del Friuli Lignano Sabbiadoro San Giovanni al N. Tarcento Tarvisio Tricesimo	Campoformido Fagagna Manzano Palmanova Pavia di Udine Povoletto Pozzuolo del Friuli San Daniele del Friuli

³²⁰ Statuto del Comune di Campoformido, art.14, commi 1 e 3. Un riferimento meno imperativo sull'esigenza di una rappresentanza equilibrata tra i sessi nella Giunta compare anche in altri Statuti, come ad esempio quello di Casarsa della Delizia (art. 34).

Venendo ai vincoli relativi alla nomina di assessori esterni al consiglio comunale, si nota come in questo ambito siano state adottate le scelte più varie e spesso originali. La prima sensazione è che esista una diffusa diffidenza nei confronti della nomina di assessori non consiglieri. Infatti, se tutti i comuni prevedono la figura dell'esterno (con le già citate eccezioni di Aviano e Fagagna), ben 26 Statuti prevedono una qualche limitazione, a volte blanda (il caso di Tarcento, che esclude la possibilità per gli esterni di ricoprire la carica di vicesindaco)³²¹, altre volte più drastica.

Normalmente, il limite posto alla possibilità di nomina degli assessori esterni risiede nel loro numero, stabilito in modo tassativo, come ad esempio prevede lo Statuto di Codroipo che ne fissa il numero massimo a 2³²², oppure, come nel caso degli Statuti di Porcia o San Daniele del Friuli, questo viene espresso in percentuale rispetto alla composizione complessiva della giunta³²³. Altre volte, però, il limite posto alla nomina di assessori esterni è di altra natura, entrando maggiormente nel merito delle scelte che il sindaco potrebbe operare.

Così, ad esempio, lo Statuto Cormons o quello di San Giovanni al Natisone prevedono entrambi per gli esterni il possesso di una «chiara esperienza tecnica e professionale»³²⁴, anche se non viene precisato chi o come dovrebbe eventualmente verificare il sussistere di tale requisito. Altre amministrazioni, invece, pongono vincoli di natura più strettamente politica. Lo Statuto di Lignano Sabbiadoro, come già sottolineato, prevede che l'assessore esterno non possa aver partecipato alla competizione elettorale che ha prodotto l'amministrazione in carica, mentre lo Statuto di Palmanova determina l'immediata decadenza dell'assessore esterno nel caso in cui si candidi «ad altre liste amministrative»³²⁵.

Il complesso di norme, vincoli e disposizioni collegate alla possibilità di nomina dell'assessore esterno conferma la diffusa "diffidenza" nei confronti di questa figura, percepita come "estranea" al dibattito politico locale, troppo debole rispetto alla dimensione rappresentativa, troppo legata al sindaco e della quale, in definitiva, non viene colto il potenziale positivo che può comportare, rafforzando i legami tra organi di governo e comunità politica, valorizzando competenze estranee al gioco partitico ed elevando così la "qualità" complessiva dell'operato della giunta. Inoltre, una presenza prevalente o comunque consistente di assessori esterni, consente di rendere il sindaco politicamente meno vincolato nelle proprie nomine e nel proprio operato dal potenziale rischio di compromettere i rapporti con settori anche ampi della maggioranza consiliare. Questo perché la compresenza di un nutrito numero di consiglieri in seno alla giunta non può che

³²¹ Statuto del Comune di Tarcento, art. 37, comma 1.

³²² Statuto del Comune di Codroipo, art. 12, comma 1.

³²³ Nei due casi citati, gli esterni non possono essere oltre la metà dei componenti la giunta, mentre per altri comuni – ad esempio Campoformido – il limite è di un terzo.

³²⁴ Statuto di Cormons (art. 14, comma 2) e San Giovanni al Natisone, (art. 27, comma 2).

³²⁵ Statuto del Comune di Palmanova, art. 16, comma 3. Il medesimo articolo presenta altri due aspetti che meritano di venire sottolineati: la necessità di comprovare tramite deposito formale del curriculum all'atto dell'insediamento i propri «requisiti di prestigio, professionalità e competenza» e il non aver concorso «in alcuna lista amministrativa» nell'ultimo quinquennio. Entrambe le disposizioni sono all'art. 16, comma 2.

esercitare implicitamente un effetto deterrente nei confronti di un approccio di tipo eccessivamente presidenzialista.

Poche altre disposizioni meritano di essere sottolineate. Diversi comuni prevedono espressamente il limite di due mandati per la carica di assessore³²⁶, altri fissano, invece, vincoli particolari, come ad esempio quello del Comune di Fiume Veneto, che fa divieto agli assessori in materia urbanistica, edilizia e lavori pubblici di esercitare la libera professione in questo campo nel territorio del comune³²⁷. Altre disposizioni, infine, ampliano la sfera di competenze degli assessori, ad esempio prevedendo poteri di firma e rappresentanza legale dell'ente per le materie di competenza, come ad esempio stabilito dallo Statuto di Fagagna³²⁸.

Le scelte relative al ruolo ed alle funzioni del *consiglio comunale* seguono logiche in parte diverse da quelle collegate al rapporto tra sindaco e giunta. Infatti, mentre per queste ultime, gli Statuti debbono *necessariamente* adottare delle scelte precise e formalmente vincolanti, per quelle relative al consiglio (e in parte per gli strumenti di partecipazione popolare), il margine discrezionale è più ampio, dato che la gran parte delle questioni possono essere demandate ai regolamenti, o addirittura non affrontate.

Ricordato questo, le funzioni del consiglio comunale sono principalmente di tre tipi: controllo sull'operato dell'esecutivo, attività di programmazione generale e di indirizzo politico, rappresentanza politica (Morisi, 2003). Quest'ultima funzione è garantita dall'articolazione in liste concorrenti della competizione elettorale e dall'aggregazione dei singoli consiglieri in gruppi consiliari formalmente costituiti: si tratta di due aspetti già disciplinati dalla normativa generale di riferimento e su questi l'esercizio dell'autonomia statutaria non può incidere molto. Diverso è il discorso per le altre due funzioni, per l'esercizio delle quali uno dei requisiti principali è l'autonomia funzionale e operativa del consiglio e – all'interno di questa – la tutela delle prerogative e delle garanzie nei confronti di ogni singolo consigliere, non tanto attraverso enunciazioni di principio (che non mancano e non potrebbero mancare), quanto per la previsione puntuale di una disciplina di norme, procedure e istituti in grado di garantire le basi concrete di questa autonomia, ferma restando la maggiore o minore capacità politica del consiglio di valersene pienamente.

Gli Statuti, dunque, possono intervenire per un rafforzamento del consiglio verso queste tre direzioni principali: la sfera dell'autonomia organizzativa; la sfera dell'attività di programmazione e la sfera dell'attività di controllo. Naturalmente, non esiste una dicotomia netta tra le diverse sfere e – in particolare – l'autonomia organizzativa e funzionale è un elemento di sostegno e consolidamento per le altre

³²⁶ Così, ad esempio, lo Statuto di San Giorgio di Nogaro, (art. 17, comma 3) o di San Dorligo della Valle (art. 33, comma 2).

³²⁷ Statuto del Comune di Fiume Veneto (art. 23, comma 6). Norma analoga prevista dallo Statuto del Comune di Povoletto (art. 17, comma 4).

³²⁸ Statuto del Comune di Fagagna, art. 19, comma 3.

due, ma ricordato questo, nel dettaglio, le scelte principali che gli Statuti possono adottare per ciascuna di queste tre sfere o ambiti di attività possono essere riassunte come segue:

- a) autonomia organizzativa e funzionale. La previsione di una presidenza eletta dal consiglio e non in capo al sindaco contribuisce ad ampliare l'autonomia politica nei confronti della giunta (soprattutto se questa è formata in tutto o in un buona parte da assessori esterni), mentre norme relative all'organizzazione e al funzionamento del consiglio, attraverso la creazione di strutture di supporto operativo, quote di bilancio o altre disposizioni analoghe, consente di rafforzare le prerogative di controllo e indirizzo politico;
- b) poteri di indirizzo politico e programmazione generale. Sono agevolati o accentuati dalla costituzione di un sistema di commissioni consiliari forte e strutturato, potenzialmente in grado di svolgere un'attività qualificata di indagine, pianificazione e studio nella materie di competenza, oltre che di preparazione e semplificazione dei lavori del consiglio;
- c) poteri di controllo e verifica. Le possibilità di intervento dello Statuto sono duplici, da un lato operando sulla puntuale verifica del rispetto da parte del sindaco del programma presentato all'avvio del proprio mandato e approvato dal consiglio stesso, dall'altro creando una sorta di "statuto delle opposizioni" che consenta alle minoranze consiliari di dotarsi di strumenti reali per far valere la propria funzione di stimolo nei confronti della giunta e di proposta alternativa nei confronti della comunità politica.

Nel complesso, l'esercizio dell'autonomia statutaria in relazione alle competenze ed alle prerogative del consiglio è stata – negli Statuti osservati – piuttosto piatta e convenzionale, il più delle volte limitandosi ad una pedissequa e spesso ristretta riscrittura delle norme dettate dal Testo Unico; il solo ambito nel quale gli Statuti hanno cercato di portare un timido contributo è stato quello relativo alla disciplina delle commissioni, ma anche qui in modo episodico e senza il ricorso a particolari soluzioni innovative.

Tabella n. 4

Poteri e prerogative del consiglio

AUTONOMIA ORGANIZZATIVA	PROGRAMMAZIONE E INDIRIZZO	CONTROLLO, GARANZIA E MONITORAGGIO	NESSUNA NORMA PARTICOLARE
Azzano X Fontanafredda Manzano Muggia Palmanova Porcia Pozzuolo del Fr. San Vito al Tagliamento Staranzano Tarcento Tricesimo	Brugnera Buia Lignano Sabbiadoro Majano Prata di Pn Remanzacco San Canzian d'Isonzo San Daniele del Fr. San Giorgio di N. San Vito al Tagliamento Tarcento Tavagnacco	Buia Codroipo Fontanafredda Lignano Sabbiadoro Majano Muggia Porcia San Giorgio di N. San Giovanni al Nat. Tarcento	Aviano Campoformido Casarsa Cervignano del F. Cividale Cormons Duino Aurisina Fagagna Fiume Veneto Gemona del F. Gradisca d'Isonzo Grado Latisana Maniago Martignacco Pasio di Prato Pasiano di Pn Pavia di Udine Povoletto Remanzacco Ronchi d.L. San Dorligo San Giovanni al N. Sesto al Reghena Spilimbergo Tarvisio Tolmezzo Zoppola

La tabella n. 4 presenta in forma sintetica gli ambiti nei quali l'attività statutaria si è maggiormente caratterizzata. Da essa si nota come ben 28 Statuti su 49 non abbiano previsto nessuna particolare disposizione, questo può significare che mancano del tutto riferimenti espliciti ad una o più sfere di competenza politica o amministrativa³²⁹, oppure che il testo dello Statuto si limita ad un semplice accenno ad istituti, competenze o funzioni, con un rinvio della disciplina positiva a decisioni e contesti diversi, quali ad esempio appositi regolamenti, future deliberazioni consiliari o altro.

In relazione al primo aspetto, quello relativo all'autonomia politica e organizzativa, va segnalato come solo 4 Statuti abbiano ritenuto di attribuire la presidenza del consiglio a persona diversa dal sindaco³³⁰. Le ragioni di ciò sono di natura prevalentemente politica, essendo quasi ovunque prevalsa la volontà di non indebolire, neppure sul mero piano della forma, il ruolo di guida del sindaco e della giunta sui lavori del consiglio. Il caso del Comune di Tarcento è emblematico. La lettura della relazione finale depositata dalla commissione consiliare consultiva illustra come, proprio sul tema della presidenza, il dibattito tra le forze presenti in

³²⁹ Così, a puro titolo di esempio, lo Statuto del Comune di Tarvisio, che non presenta alcun riferimento alla minoranza consiliare.

³³⁰ L'articolato più organico e completo è quello previsto dallo Statuto del Comune di Muggia, agli artt. 11-bis e 11-ter.

commissione fosse stato particolarmente vivace e come anche la timida soluzione di compromesso scaturita, pervenuta all'esame dell'aula, fosse stata considerata dalla maggioranza consiliare lesiva delle prerogative del sindaco e della giunta³³¹. Situazioni analoghe si sono presentate un po' ovunque e le soluzioni architettate sono sempre risultate contrarie ad un ampliamento della sfera di autonomia politica del consiglio, definendo soluzioni deboli o puramente formali che, frequentemente, non ottengono altro risultato che porre in luce la contraddittorietà delle scelte effettuate³³².

In qualche comune, si è tentato di dare una risposta, per quanto debole, alle esigenze di autonomia politica e organizzativa del consiglio, pur non operando, come si è visto, sulla figura del presidente. La strategia è stata, in alcuni casi, di sottolineare la necessità di garantire ai gruppi consiliari le strutture e le prerogative necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali proprie, anche se questo è avvenuto senza il ricorso a soluzioni particolarmente incisive³³³. Tra i comuni che hanno scelto questa via, cito solo il Comune di Palmanova che fa riferimento in particolare alle prerogative dei capigruppo, ai quali debbono venire riconosciuti i "mezzi idonei" per le loro attività istituzionali³³⁴; il Comune di Pozzuolo del Friuli, che – invece – estende tale diritto ad ogni singolo consigliere³³⁵ o il comune di Tricesimo, che attribuisce alla conferenza dei capigruppo alcune funzioni rilevanti, tra le quali la nomina dei presidenti delle commissioni consiliari³³⁶.

Si è accennato in precedenza come, dalla legge 142/1990 in poi, la posizione del consiglio comunale nel sistema si sia andata modificando. Il consiglio ha perso la centralità politica ed amministrativa che gli veniva anche dall'essere titolare di tutte le funzioni e competenze non espressamente previste per gli altri organi (sindaco e giunta). L'assetto emerso a seguito delle riforme degli anni '90, invece, ha destinato al consiglio come competenza prioritaria, quella del controllo sull'operato del sindaco, della giunta e degli altri organi amministrativi e politici del comune, nonché le funzioni di indirizzo politico e "alta programmazione".

Uno degli strumenti principali per adempiere a questa funzione in modo sufficientemente incisivo risiede nella creazione di un sistema articolato ed istituzionalizzato di commissioni consiliari, altamente specializzate, dotate di poteri

³³¹ Il testo dell'art. 26 proposto dalla commissione consultiva all'esame del consiglio prevedeva un esplicito richiamo alle funzioni di garanzia del sindaco nell'esercizio del suo ruolo di presidente e, al comma 3, stabiliva che in caso di assenza o impedimento del sindaco, il consiglio fosse presieduto non da un esponente della giunta, ma dal consigliere anziano, al fine di marcare almeno in linea di principio la separazione delle funzioni e dei ruoli tra consiglio e giunta. L'abolizione del comma 3 e il ripristino del controllo della giunta sul consiglio è stato uno dei pochi emendamenti al testo della commissione voluto e fatto approvare dalla maggioranza consiliare.

³³² Così, ad esempio, secondo lo Statuto di Majano, (art. 19, comma 13), spetta al consigliere anziano controfirmare i verbali delle sedute del consiglio.

³³³ Unica eccezione, la conferenza dei capigruppo disciplinata dallo Statuto di Tarcento, della quale si tratterà dettagliatamente più avanti.

³³⁴ Statuto del Comune di Palmanova, art. 15, comma 6.

³³⁵ Statuto del Comune di Pozzuolo del Friuli, art. 15.

³³⁶ Statuto del Comune di Tricesimo, artt. 17-18.

propri, strutturalmente collegate con il tessuto economico e socio-culturale della realtà territoriale della quale sono espressione.

Tutti gli Statuti osservati, conformemente con il Testo Unico, presentano un riferimento alle commissioni consiliari, ma il più delle volte si tratta di norme di tipo “programmatico”, spesso caratterizzate da forti vincoli relativamente alla loro autonomia o alla loro composizione.³³⁷ Alcuni comuni, però, hanno cercato di architettare un complesso di norme in grado di camminare verso questa direzione. 12 dei 49 Statuti osservati, infatti, disegnano un sistema di commissioni che, se messo nelle condizioni di operare, appare potenzialmente in grado di portare un contributo utile ai lavori del consiglio e della giunta. In particolare, gli Statuti dei comuni di Lignano Sabbiadoro e Majano elencano le commissioni che debbono essere *necessariamente* costituite all’inizio di ogni legislatura³³⁸, giungendo addirittura – è il caso di Lignano Sabbiadoro – a stabilire che la loro costituzione debba avvenire entro 120 giorni dalla data di insediamento del nuovo consiglio. Rilevante anche la scelta dello Statuto del Comune di Fontanafredda, che vieta esplicitamente il diritto di voto in commissione per il sindaco o per gli assessori, sottolineando così la differenza di ambiti tra funzione di programmazione e indirizzo politico (propria delle commissioni) e funzione esecutiva della giunta³³⁹.

La funzione più di frequente riconosciuta alle commissioni è quella preparatoria e istruttoria ai lavori del consiglio³⁴⁰, per svolgere la quale diversi comuni prevedono il ricorso a forme di consultazione e collaborazione, permanente o episodica, con associazioni, organizzazioni, esperti delle materie di competenza, realtà territoriali o altra espressione del pluralismo sociale del contesto di riferimento³⁴¹. In taluni casi, alle commissioni sono riconosciuti poteri deliberativi tali da influire direttamente sui lavori del consiglio. Lo Statuto di Tavagnacco, ad esempio, stabilisce che le commissioni possano svolgere un ruolo “predecisorio”, dato che, se una proposta viene approvata dalla commissione competente all’unanimità, allora «il consiglio provvede all’approvazione finale complessiva, non rinnovando la discussione sulle singole parti dell’atto»³⁴². In altri casi, invece, si sottolinea l’importanza del ruolo di indirizzo programmatico che le commissioni possono ricoprire,³⁴³ ma di regola, come si è osservato, prevalgono le scelte di basso profilo.

³³⁷ Così lo Statuto del Comune di Pozzuolo del Friuli, che prevede che le proposte di delibera delle commissioni debbano essere precedute dalla relazione dell’assessore competente (art. 14, comma 3). Oppure la rigida procedura di nomina dei membri prevista dallo Statuto di Majano, che ne attribuisce la competenza al consiglio comunale, con voto segreto e preferenza unica (art. 23, comma 3). Nessuno Statuto prevede – inoltre – la possibilità delle commissioni di nominare il proprio presidente, facoltà normalmente delegata al consiglio comunale.

³³⁸ Statuto del Comune di Lignano Sabbiadoro, art. 17, comma 2; Statuto del Comune di Majano, art. 22, comma 1.

³³⁹ Statuto del Comune di Fontanafredda, art. 21, comma 6.

³⁴⁰ Il solo Statuto del Comune di Tarcento, all’art. 30, comma 2, sembra attribuire alle commissioni un ruolo di tipo anche politico, laddove specifica che esse svolgono “una funzione di raccordo tra amministrazione e società civile”.

³⁴¹ Così – ad esempio – lo Statuto del Comune di Buia, che prevede la creazione di commissioni miste, consulte o gruppi di lavoro (artt. 32-33), oppure quelli di Muggia e Ronchi dei Legionari, che prevedono la presenza in commissione di rappresentanti delle associazioni.

³⁴² Statuto del Comune di Tavagnacco, art. 13, comma 2.

³⁴³ Statuto del Comune di San Daniele, art. 17, comma 2.

Non dissimile l'analisi che si può fare nel merito delle disposizioni relative alla disciplina degli istituti di controllo sull'operato della giunta e sulle prerogative e lo *status* delle minoranze consiliari. La gran parte degli Statuti (39 su 49) ha scelto di ignorare la questione, limitandosi a riscrivere alla lettera le norme del Testo Unico. I rimanenti 10 Statuti, invece, hanno proposto una gamma di soluzioni raramente incisive, ma comunque tali da sottolineare l'esigenza di un tentativo di riequilibrio dei poteri all'interno del consiglio e di questo verso l'esecutivo.

Tra questi, in linea di principio, sono state privilegiate le prerogative ed il ruolo delle minoranze, piuttosto che quelle del consiglio nel suo complesso. Il caso più interessante è quello del Comune di Tarcento, che ha scelto di attribuire ad un esponente dell'opposizione la presidenza della conferenza dei capigruppo, alla quale sono state assegnate funzioni potenzialmente importanti ed incisive, quali la programmazione dei lavori del consiglio, la vigilanza sul rispetto delle prerogative di ciascun consigliere, la funzione di giunta per il regolamento. Il suo presidente, inoltre, è tenuto a svolgere una relazione annuale sull'attività svolta.³⁴⁴ Più morbide le disposizioni previste da altri Statuti, come ad esempio quello del Comune di Fontanafredda, che riconosce una sorta di "pari dignità" alle relazioni di minoranza presentate in seno alle commissioni (art. 22) oppure quello di San Vito al Tagliamento, che attribuisce ai candidati sindaco eletti in consiglio comunale, lo "status" di capogruppo (art. 14, comma 5).

Un esempio di disposizioni a favore della funzione di controllo dell'intero consiglio, invece, viene dal Comune di San Giovanni al Natisone. Infatti, nello Statuto di tale comune, viene prevista una verifica annuale dell'attuazione delle linee programmatiche non solo nei confronti del sindaco (come prevede l'art. 193 del Testo Unico), ma anche verso i singoli assessori, dato che il testo della norma recita: «il consiglio provvede a verificare l'attuazione di tali linee da parte del sindaco e dei rispettivi assessori»³⁴⁵. Questo potrebbe quindi, in potenza, istituire una forma di relazione di fiducia "implicita" o "ufficiosa" nei confronti di ogni componente della giunta, non prevista dalle norme. Da rilevare anche la disposizione contenuta nello Statuto di Brugnera, che prevede una maggioranza qualificata per l'adozione del bilancio di previsione del comune³⁴⁶.

Vale comunque la pena di ribadire che gran parte delle disposizioni citate necessitano di un processo di adeguamento regolamentare o del consolidarsi di una prassi politica "virtuosa" che non è possibile ancora accertare. Resta, come punto politico, che la gran parte dei comuni considerati ha scelto di adottare una strategia limitativa dei poteri e delle prerogative delle assemblee elettive, come emerge anche dalla tabella 5.

³⁴⁴ Statuto del Comune di Tarcento, art. 27.

³⁴⁵ Statuto del Comune di San Giovanni al Natisone, art. 21-*bis*, comma 3.

³⁴⁶ Statuto del Comune di Brugnera, art. 21, comma 2.

Tabella n. 5

Modelli polari di circuito giunta-consiglio: classificazione

FORMA DI GOVERNO EGEMONICA		FORMA DI GOVERNO CONDIVISA	
<i>Forte</i>	<i>Debole</i>	<i>Debole</i>	<i>Forte</i>
Aviano Campoformido Cervignano del Friuli Fagagna Gradisca d'Isonzo Grado Manzano Palmanova Pavia di Udine Povoletto Pozzuolo del Friuli San Dorligo della Valle Sesto al Reghena Tarvisio Tolmezzo Zoppola	Azzano X Brugnera Buia Casarsa della Delizia Codroipo Cormons Duino Aurisina Fiume Veneto Maniago Pasian di Prato Pasio di Pn Ronchi dei Legionari San Canzian d'Isonzo Spilimbergo Staranzano Tavagnacco Tricesimo San Daniele del Friuli Remanzacco	Fontanafredda Muggia Porcia San Giorgio di Nogaro San Giovanni al Nat.	Lignano Sabbiadoro Majano San Vito al Tagliamento Tarcento

Alla luce delle considerazioni emerse dall'analisi delle scelte statutarie in relazione al circuito consiglio-giunta, possiamo riprendere la tipologia proposta all'inizio di questo paragrafo e ipotizzare la collocazione di ogni singolo comune osservato in uno dei due tipi principali. Naturalmente, le due forme di governo locale "pure" descritte in precedenza, quella egemonica e quella condivisa, sono tipi ideali, ma interpretando la prima come un "sistema a predominanza della giunta sul consiglio" e la seconda come un "sistema nel quale si realizzano forme di equilibrio tra consiglio e giunta", possiamo predisporre una classificazione sulla base della maggiore/minore adesione di ogni singolo comune esaminato al modello ideale di riferimento.

Ne risulta, quindi, una sorta di *continuum*, con alle estremità i due tipi “puri” e come collocazioni intermedie, tipi prevalentemente egemonici, tendenzialmente egemonici, tendenzialmente condivisi, prevalentemente condivisi³⁴⁷.

Dalla tabella n. 5 notiamo come emerga una netta prevalenza del modello *egemonico* su quello *condiviso*, ed all'interno del primo, una preponderanza delle forme più deboli rispetto a quelle più marcate. Questo è in linea con quanto emerso dall'analisi delle singole aree nelle quali l'autonomia statutaria poteva andare ad incidere.

Assenza di autonomia e poteri incisivi del consiglio; prevalenza della dimensione collegiale della giunta su quella monocratica; vincoli ai poteri di nomina degli assessori da parte del sindaco; sovrapposizione tendenziale tra *membership* di giunta e di consiglio; deboli prerogative delle opposizioni; assenza di norme forti a tutela del controllo complessivo sull'operato delle giunte, sono tutti elementi che disegnano la prevalenza di modelli di relazione improntati al controllo dell'esecutivo (collegiale) sul consiglio; indebolendo e impoverendo il ruolo delle assemblee anche oltre il dettato delle norme generali di riferimento.

Questo aspetto incide sulla qualità della politica locale, particolarmente in presenza di sistemi deboli dal punto di vista della relazione verticale amministrazione/società e dei circuiti di partecipazione collettiva all'adozione delle politiche comunali.

3. Forme di partecipazione e democrazia locale.

Sotto la definizione “partecipazione” può essere compresa una serie molto diversa di istituti, opportunità e comportamenti sensibilmente diversi tra loro. Nel contesto dell'analisi della politica locale e con il solo riferimento alla dimensione istituzionale del concetto, si può definire come “partecipazione politica” ogni attività singola o collettiva, permanente o episodica, volta ad influire sui processi decisionali o sulla selezione della classe politica locale. La forma più importante, ampia, immediata ed evidente di partecipazione è, naturalmente, l'esercizio del diritto di elettorato attivo o passivo. Nel contesto di una riflessione sull'autonomia statutaria, il tema può sembrare meno ampio e interessante di quanto in realtà non sia. Infatti, le maglie della normativa di rango superiore non sono affatto strette e questo potrebbe consentire l'adozione di forme notevolmente incisive di relazione permanente tra istituzioni di governo territoriali e comunità politica.

Gli Statuti possono, in particolare, disciplinare le forme di consultazione generale della cittadinanza previste dalla legge, ipotizzarne di nuove o creare strutture di decisione decentrata o condivisa, cercando di valorizzare il tessuto socio-culturale,

³⁴⁷ La classificazione è il prodotto di una interpretazione soggettiva del combinato delle norme e degli istituti previsti da ciascuno Statuto e non tiene conto di ulteriori, rilevanti chiavi di lettura quali ad esempio i regolamenti consiliari, che permetterebbero di avanzare analisi più adeguate e complete.

locale, le diversità territoriali o le competenze specifiche. Questo può avvenire sia sul versante di “entrata”, attivando forme di compartecipazione all’adozione delle politiche comunali, sia su quello in “uscita”, per mezzo di strumenti di verifica della congruità delle scelte effettuate con gli orientamenti e le preferenze della comunità sulla quale vengono a cadere.

Nel contesto del Friuli Venezia Giulia, le modalità principali attraverso le quali gli Statuti hanno operato sono state principalmente tre: la disciplina dei referendum consultivi e delle altre forme di consultazione popolare; l’istituzione di organismi di predecisione o codecisione (consulte, comitati o simili); l’apertura agli “esterni” delle commissioni consiliari. Anche in questo ambito, i margini di discrezionalità sono piuttosto ampi e dunque le scelte statutarie sono state assai diverse tra loro. Valgono comunque anche per le forme di partecipazione molte delle considerazioni già fatte per la disciplina del consiglio comunale. Anche in questo caso, infatti, diversi comuni hanno scelto una architettura normativa prevalentemente programmatica o descrittiva, senza una reale ricerca di contenuti, mentre altri (la minoranza) hanno cercato di ipotizzare soluzioni più innovative o incisive. La tabella n. 6 presenta uno schema delle scelte adottate dagli Statuti dei comuni analizzati, nella quale vengono evidenziati solo i casi in cui il testo dello Statuto considerato stabilisca disposizioni non meramente programmatiche³⁴⁸.

Tabella n. 6

La partecipazione politica

ISTITUTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA	DECENTRAMENTO DECISIONALE/POLITICO	SISTEMA DELLE COMMISSIONI CONSILIARI	NESSUNA DISCIPLINA PARTICOLARE
Azzano X Brugnera Casarsa della Delizia Fagagna Fiume Veneto Fontanafredda Latisana Maniago Palmanova Porcia San Giovanni al Nat. San Vito al Tagl. Tricesimo	Buia Cervignano del Friuli Cividale del Friuli Fontanafredda Majano San Vito al Tagl. Tavagnacco Tolmezzo	Buia Campoformido Fontanafredda Majano Porcia San Daniele del Fr. San Giorgio di Nogaro Tarcento	Aviano Codroipo Comons Duino Aurisina Gemona del Friuli Gradisca d’Isonzo Grado Lignano S. Manzano Martignacco Muggia Pasio di Pn Pavia di Ud. Povoletto Pozzuolo Prata di Pn Remanzacco Ronchi d.L. San Canzian San Dorligo Sesto al R. Spilimbergo Staranzano Tarvisio Zoppola

³⁴⁸ In conformità con la definizione di partecipazione politica precedentemente proposta, questo paragrafo non tiene conto delle forme di intervento sui procedimenti amministrativi, come ad esempio l’accesso agli atti, il difensore civico o altro.

Il quadro generale che emerge dalla tabella sembrerebbe assai vario e tale da disegnare una situazione di equilibrio tra le diverse opzioni. In realtà, il dato principale da sottolineare è che, a fronte di 25 Statuti totalmente o parzialmente “chiusi” dal punto di vista della vocazione partecipativa, solo tre dei rimanenti 24 (Buia, Majano e San Vito al Tagliamento) sembrano disegnare un quadro sufficientemente articolato di possibilità partecipative per la comunità politica. Un’analisi dettagliata renderà il punto più chiaro:

- a) gli istituti di democrazia diretta. Si tratta principalmente del referendum, ma possono figurare differenti forme di consultazione generale, come le assemblee di frazione, le istanze o le petizioni, o altre forme previste dagli Statuti³⁴⁹. La disciplina del referendum è quella che ha dato vita alle scelte più diverse e talvolta originali. Le differenze, realmente sensibili, sono principalmente relative alle procedure di avvio e validazione dell’*iter* referendario; agli effetti del suo esito sulle scelte politiche comunali e alla dimensione del bacino elettorale. Per quanto riguarda le regole previste per attivare la procedura referendaria, la differenza che maggiormente risalta è quella relativa al numero di cittadini che possono avanzare la proposta di quesito.³⁵⁰ La maggioranza degli Statuti (16) fissa tra il 15 e il 20% la percentuale di cittadini elettori necessaria per proporre uno o più quesiti. Si tratta di percentuali sensibilmente elevate, tali da richiedere una capacità di mobilitazione molto più forte di quella richiesta per presentare una lista elettorale alle elezioni o per ottenere una rappresentanza consiliare³⁵¹. Altri comuni scelgono di stabilire barriere ancora più elevate³⁵², mentre solo 13 Statuti prevedono percentuali inferiori e 4 Statuti fissano un numero determinato di firme, di solito 1000. 12 Statuti, infine, non si pronunciano, rinviando l’intera materia ad apposito regolamento. Ulteriori vincoli vengono posti per il numero di consultazioni convocabili contemporaneamente o annualmente; in relazione alle materie per le quali è ammesso referendum e sulle procedure di verifica dell’ammissibilità “tecnica” dei quesiti³⁵³. Su questo punto diversi Statuti si sono pronunciati, in modo anche originale, proponendo a volte soluzioni di notevole elasticità³⁵⁴, in taluni casi demandando il giudizio al consiglio

³⁴⁹ Il Comune di Fagagna, ad esempio, elenca tra le forme di partecipazione e consultazione dei cittadini la possibilità di realizzare sondaggi di opinione. Statuto del Comune di Fagagna, art. 35, comma 2, lett. d.

³⁵⁰ La gran parte degli Statuti prevede anche che la procedura referendaria possa essere intrapresa su decisione della giunta o del consiglio (di regola a maggioranza qualificata), ma quello che qui interessa è il potere di iniziativa “dal basso”.

³⁵¹ Il paragone con la normativa nazionale è addirittura impossibile, considerato che le 500.000 firme richieste per proporre un referendum rappresentano una percentuale appena superiore a quella dell’1% dei cittadini elettori.

³⁵² Il Comuni di Cividale del Friuli, San Dorligo della Valle, Maniago e Martignacco, che fissano la quota di firme necessaria al 25% dei cittadini elettori.

³⁵³ Questo punto con scelte anche impegnative tecnicamente. Lo Statuto di Fagagna - ad esempio - prevede (all’art. 36, comma 2) che ogni quesito sia accompagnato «dalla quantificazione dei costi e dalla relativa copertura».

³⁵⁴ È il caso del Comune di Codroipo, che attribuisce al segretario generale il compito di verificare la legittimità delle firme (art. 38, comma 3).

comunale³⁵⁵, alla giunta³⁵⁶ o a commissioni apposite, talvolta costituite su basi di dubbia legittimità³⁵⁷. Un solo Statuto, prevede l'ammissibilità di referendum propositivi³⁵⁸ e 2 il referendum abrogativo³⁵⁹.

Il problema di trovare un equilibrio tra l'esigenza politica di rispettare l'esito della consultazione e l'autonomia deliberativa della giunta o del consiglio, ha portato diversi statuti a stabilire il ricorso a maggioranze qualificate per "scavalcare" il risultato referendario ed approvare provvedimenti difformi al giudizio delle urne. In alcuni casi si prevede espressamente il ricorso alla maggioranza assoluta³⁶⁰, in altri la maggioranza richiesta è ancora più ampia³⁶¹, mentre diversi Statuti si limitano a fissare l'obbligo di deliberare sul tema oggetto della consultazione entro un lasso di tempo prefissato, ma senza richiedere particolari maggioranze per ipotesi di scelte difformi³⁶². Tutti gli Statuti prevedono un quorum per la validità della consultazione, di norma il 50% più 1 dei votanti, anche se questo non sarebbe strettamente necessario, trattandosi di referendum dall'esito giuridicamente non vincolante³⁶³. Alcuni Statuti, inoltre, prevedono la possibilità di tenere consultazioni solo a livello frazionale³⁶⁴ ed estendono il diritto di voto anche ai cittadini stranieri, siano essi comunitari o meno; questo lo prevede espressamente lo Statuto di Tarcento e – indirettamente – quelli di Azzano Decimo, Fagagna e Maniago³⁶⁵. A tale proposito, vale la pena sottolineare che nessuno Statuto (con le sole eccezioni appena citate e quella del Comune di Tavagnacco) prevede una qualche forma di coinvolgimento alla vita pubblica dei cittadini stranieri,

³⁵⁵ Statuto del Comune di Cividale del Friuli, art. 52, comma 3.

³⁵⁶ Statuto del Comune di Buia, art. 16.

³⁵⁷ Penso, a puro titolo di esempio, allo Statuto del Comune di Fagagna, che – all'art. 36, comma 6 – prevede un giudizio di ammissibilità da parte di una commissione composta dal difensore civico regionale (o suo delegato), oppure allo Statuto del Comune di Lignano Sabbiadoro che istituisce una commissione formata dal segretario comunale, da un magistrato designato dal Tribunale di Udine e da un funzionario delegato dall'Assessorato regionale alle Autonomie Locali (art. 48, comma 1). Resta da capire se rientri tra le potestà statutarie disciplinare o prevedere comportamenti di soggetti estranei all'ente di competenza.

³⁵⁸ Statuto di San Giovanni al Natisone, art. 65-*bis*.

³⁵⁹ Statuto del Comune di Maniago, art. 73, comma 1; Statuto del Comune di Fontanafredda, art. 40, comma 1.

³⁶⁰ È il caso degli Statuti del Comune di Povoletto (art. 44, comma 2) o di San Giovanni al Natisone (art. 66, comma 2).

³⁶¹ Così lo Statuto del Comune di Palmanova, che fissa ai 2/3 la maggioranza richiesta per eludere l'esito referendario (art. 65, comma 1).

³⁶² Ad esempio lo Statuto del Comune di Cividale del Friuli, che prevede una discussione entro 60 giorni dal voto (art. 52, comma 2).

³⁶³ Lo Statuto di Gradisca d'Isonzo stabilisce un quorum relativamente basso, del solo 40% degli aventi diritto (art. 66, comma 7).

³⁶⁴ Statuto di Cervignano del Friuli, art. 55-*bis*; Statuto del Comune di Fiume Veneto, art. 74, comma 2; Statuto del Comune di Tarcento, art. 49, comma 2.

³⁶⁵ Statuto del Comune di Tarcento, art. 49, comma 7. Lo Statuto di Fagagna (art. 36, comma 7) stabilisce che hanno diritto di prendere parte al referendum tutti «i residenti da almeno sei mesi» senza riferimento alla cittadinanza, mentre lo Statuto di Maniago (art. 61, comma 2) afferma che anche i cittadini stranieri sono titolari della funzione di partecipazione.

malgrado questa rientri espressamente tra le materie per le quali è prevista disciplina statutaria³⁶⁶.

L'iter complessivo più razionale sembra essere quello previsto dal Comune di Tricesimo. L'intero articolo 39 dello Statuto è dedicato alla disciplina del referendum: la procedura può essere attivata su richiesta di soli 30 cittadini, l'ammissibilità del quesito è vagliata da una comitato di garanti composto da tre membri (costituito presso il consiglio comunale, con un rappresentante della minoranza consiliare) e solo ottenuto il parere "tecnico" favorevole da questo comitato si dà corso alla raccolta delle firme, fissate in 300. Raccolte le firme e convocata la consultazione, se essa raggiunge il quorum di partecipazione previsto (50% + 1 degli elettori), il sindaco è tenuto a proporre «all'organo collegiale competente per materia» un provvedimento che sia «conforme» con l'esito referendario³⁶⁷. A ben vedere, il vincolo di "conformità" tra provvedimento proposto dal sindaco ed esito referendario muta la natura stessa della consultazione, non più consultiva ma deliberativa e questo rende lo Statuto di Tricesimo quello certamente più "garantista" per quanto attiene il rispetto della volontà espressa dal corpo elettorale.

- b) Il decentramento politico/decisionale. Il referendum consultivo è previsto dalla legge che invece non impone alcuna scelta particolare in merito alle forme di decentramento politico o decisionale. Con questa espressione e in questo contesto, si intendono organismi collettivi più o meno istituzionalizzati, titolari di funzioni o competenze deliberative/consultive in relazione all'elaborazione e all'adozione delle politiche comunali generali o settoriali. Rientrano nella definizione i consigli o le consulte di frazione, i tavoli di concertazione per la rappresentanza territoriale o categoriale degli interessi, le consulte cittadine o quant'altro. Anche in tale ambito, salvo pochissime eccezioni, le scelte statutarie sono state tutto sommato deboli, non incisive e in questo la realtà del Friuli Venezia Giulia è molto distante rispetto a quello che è il quadro nazionale, basti pensare al peso crescente che stanno ottenendo le strategie di democrazia e bilancio partecipativo, non solo in realtà grandi, ma anche medie e medio piccole³⁶⁸. Poche le eccezioni. Il Comune di Majano, che ha previsto la creazione di una commissione composta da capigruppo (e dunque rappresentativa delle minoranze), giunta e rappresentanza delle associazioni, alla quale è attribuita la funzione di analisi e proposta delle linee programmatiche e di bilancio³⁶⁹. Il Comune di San Vito al Tagliamento ha previsto la creazione di una commissione consiliare permanente per il raccordo con le consulte comunali, alle quali è riconosciuta una funzione

³⁶⁶ Il riferimento è all'art. 8, comma 5 del Testo Unico.

³⁶⁷ Statuto del Comune di Tricesimo, art. 39, comma 11.

³⁶⁸ In Italia hanno attivato esperienze di bilancio partecipativo non solo metropoli come Roma o capoluoghi di provincia come Piacenza, ma anche comuni simili per dimensione a quelli oggetto della nostra analisi, come il Comune di Pieve Vittorio Emanuele in provincia di Milano.

³⁶⁹ Statuto del Comune di Majano, art. 80, comma 4.

consultiva nell'ambito dell'elaborazione del bilancio³⁷⁰, mentre lo Statuto di Casarsa della Delizia prevede l'istituzione di un Osservatorio sociale, con obbligo di relazione annuale sulla materie dell'occupazione, dell'economia e del "disagio"³⁷¹

Dei sei comuni che hanno previsto l'istituzione di organi collettivi esterni al circuito sindaco-giunta-consiglio, due sono quelli che hanno inserito nei rispettivi Statuti una disciplina potenzialmente ampia o innovativa: sono il Comune di Tavagnacco e quello di Tolmezzo. Il Comune di Tavagnacco prevede l'istituzione di consulte frazionali elettive direttamente (con un quorum di partecipazione del 33% degli elettori iscritti) e rinnovabili ad ogni elezione del consiglio comunale. A tali consulte viene attribuita una funzione propositiva o consultiva in relazione a «proposte o programmi attinenti le realtà frazionali». Tali proposte debbono essere esaminate dal consiglio comunale nella seduta precedente la sessione di bilancio³⁷². Oltre alle consulte, viene istituito anche un "consiglio dei ragazzi" al fine di favorirne la «creazione di una coscienza civica»; tale consiglio ha una funzione propositiva nei confronti della giunta e dell'assemblea, che sono tenute, qualora possibile, a dare motivata risposta alle istanze avanzate dai ragazzi³⁷³. Il pacchetto di norme viene completato con la possibilità di istituire una consulta degli stranieri, elettiva e competente ad avanzare proposte all'amministrazione comunale in relazione ai temi che maggiormente li riguardano, anche se – significativamente – su questo punto (e a differenza di quanto previsto per le consulte di frazione o per il consiglio dei ragazzi) non viene previsto l'obbligo da parte degli organi di governo competenti di dare una risposta motivata alle istanze avanzate³⁷⁴.

Lo Statuto del Comune di Tolmezzo prevede una ampia e complessa normativa sull'istituzione e il funzionamento delle consulte di frazione, elettive (con quorum del 30%), dotate di funzioni di tipo consultivo, propositivo, nonché amministrativo, limitatamente ai servizi di base a dimensione frazionale e con autonomia di bilancio sottoposta al solo vincolo della rendicontazione. Lo Statuto prevede anche che annualmente le consulte si riuniscano nella conferenza delle consulte frazionali per elaborare proposte ed esprimere pareri in preparazione della sessione di bilancio³⁷⁵.

- c) Sistema delle commissioni. Della natura e dell'importanza di un sistema di commissioni consiliari autonomo, ampio e istituzionalizzato si è discusso nel paragrafo precedente. Qui è utile sottolineare come l'ammettere membri

³⁷⁰ Statuto del Comune di San Vito al Tagliamento, art. 42.

³⁷¹ Statuto del Comune di Casarsa della Delizia, art. 72.

³⁷² Statuto del Comune di Tavagnacco, art. 37.

³⁷³ Statuto del Comune di Tavagnacco, art. 38.

³⁷⁴ Statuto del Comune di Tavagnacco, art. 39.

³⁷⁵ Statuto del Comune di Tolmezzo, art. 63.

esterni al consiglio comunale sia un elemento necessario per migliorare la qualità del lavoro delle commissioni, rafforzandone il legame con la realtà locale ed aumentandone il livello di specializzazione e capacità analitica dei problemi. Questo punto viene affrontato in modo convincente in tre Statuti, quello di Buia, quello di Majano e quello di Tarcento. I comuni di Buia e Majano prevedono espressamente la possibilità di commissioni consiliari miste o gruppi di lavoro istituzionalmente collegati con l'attività del consiglio e questo è un elemento significativo dato che, come si è visto nel paragrafo precedente, gli Statuti di questi due comuni danno notevole rilevanza alla disciplina delle commissioni consiliari³⁷⁶.

Analogo discorso vale per il Comune di Tarcento che prevede anche la possibilità di commissioni consiliari interamente formate da esterni, ai quali vengono riconosciuti i diritti e le prerogative proprie dei consiglieri comunali, anche se limitatamente alle materie di competenza della commissione della quale fanno parte³⁷⁷.

La tabella n. 7 presenta una classificazione tipologica sulla base delle scelte relative alle forme di partecipazione politica (ricordando le riserve di metodo già presentate nel paragrafo sulle forme di governo). A tal fine, possiamo classificare i singoli comuni in comuni a sistema di partecipazione *estesa* e comuni a sistema di partecipazione *ridotta*.

³⁷⁶ Statuto del Comune di Buia, art. 27; Statuto del Comune di Majano, art. 23.

³⁷⁷ Statuto del Comune di Tarcento, art. 30, comma 2.

Tabella n. 7

Modelli polari di partecipazione politica

SISTEMA DI PARTECIPAZIONE LIMITATA		SISTEMA DI PARTECIPAZIONE ESTESA
Aviano	Muggia	
Azzano X	Pasian di Prato	
Brugnera	Pasiano	
Casarsa della Delizia	Pavia di Udine	Buia
Campoformido	Povoletto	Cervignano del Friuli
Cividale del Friuli	Pozzuolo del Friuli	Fagagna
Codroipo	Prata di Pn	Fontanafredda
Cormons	Remanzacco	Majano
Duino Aurisina	Ronchi dei Legionari	Palmanova
Fiume Veneto	San Canzian d'Isonzo	Porcia
Gemona del Friuli	San Daniele del Friuli	San Giovanni al Natisone
Gradisca d'Isonzo	San Dorligo della Valle	San Vito al Tagliamento
Grado	San Giorgio di Nogaro	Tarcento
Latisana	Sesto al Reghena	Tavagnacco
Lignano Sabbiadoro	Spilimbergo	Tolmezzo
Maniago	Staranzano	Tricesimo
Manzano	Tarvisio	
Martignacco	Zoppola	

✓ Sistema di partecipazione estesa. Vengono inseriti in questa categoria i comuni con Statuti che disciplinano in modo dettagliato e tendenzialmente estensivo una o più forme di partecipazione, creando così le premesse di natura giuridica per favorire un coinvolgimento ampio e qualificato della comunità politica, sia nella propria generalità, sia attraverso organi di concertazione e rappresentanza degli interessi. Il termine “ampio” – naturalmente – non va inteso in termini assoluti, ma comparati, nel contesto dell’esercizio dell’autonomia statutaria nel Friuli Venezia Giulia.

✓ Sistema di partecipazione limitata. I comuni a partecipazione limitata sono quelli con Statuti che non prevedono particolari forme di coinvolgimento nei processi di elaborazione e adozione delle politiche, limitandosi a un semplice richiamo a norme o istituti previsti già dalla legge sulla base di una disciplina prevalentemente di tipo programmatico o comunque rinviata a decisioni future estranee al contesto statutario.

Come si nota dalla tabella n. 7, ben 36 Statuti su 49 non presentano una particolare attenzione agli istituti ed alle forme di rappresentanza politica. Valgono quindi anche in questo caso le considerazioni già sviluppate in più parti e relative alla forma di governo, considerazioni che hanno portato a sottolineare come l’esercizio dell’autonomia statutaria, nel contesto degli Statuti osservati, sia stato di

livello scarsamente incisivo, senza la necessaria tensione che l'elaborazione di norme volte a incidere direttamente sugli equilibri di governo e sul modello di democrazia locale avrebbe probabilmente meritato.

In particolare, in diverse realtà, la creazione di un sistema di partecipazione inclusivo avrebbe potuto rappresentare lo strumento per bilanciare un equilibrio tra gli organi di governo troppo favorevole all'esecutivo, questo per cercare di arginare il rischio di una progressiva asfissia nella vita politica locale ed il suo chiudersi all'interno della sala riunioni della giunta.

Come emergerà nel paragrafo conclusivo, questo non è quasi mai avvenuto e – al contrario – gli Statuti meno pluralisti dal punto di vista degli equilibri di governo, spesso risultano essere anche quelli meno inclusivi sul versante della partecipazione politica.

4. Autonomia statutaria e governance locale: considerazioni conclusive.

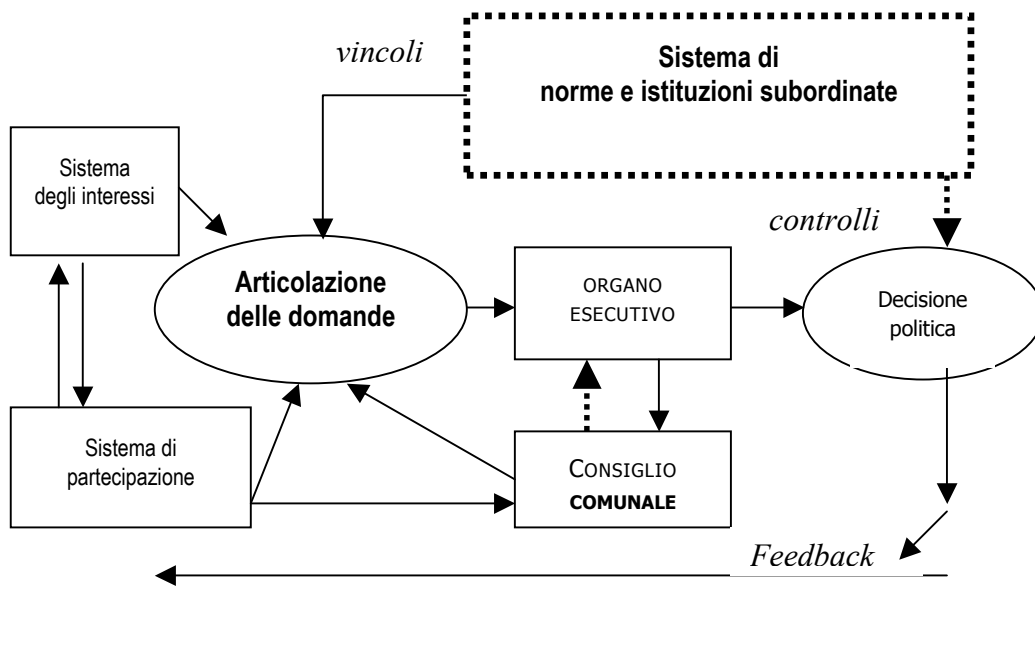
Per proporre un quadro il più possibile ampio e completo della visione di democrazia locale che emerge dalla lettura degli Statuti osservati, diventa utile proporre una tipologia dei modelli di *governance* locale capace di racchiudere le diverse dimensioni considerate in un unico schema di analisi.

Prima di analizzare nel dettaglio la tipologia, è utile una breve analisi teorica sul concetto di *governance*. Per designare il complesso di strutture e attività che si collegano con il concetto di “governo”, la lingua inglese fa ricorso a due termini distinti: *government* e *governance*, intendendo con il primo l'insieme delle regole formali e delle strutture “istituzionali”, mentre con il secondo termine si fa riferimento all'attività di governo in senso ampio, vale a dire al complesso di ruoli e processi mediante i quali vengono articolate, assunte e implementate le politiche pubbliche (Bobbio, 2002). Il concetto di *government* si caratterizza per la propria verticalità e formalità nelle relazioni tra i diversi attori coinvolti e per la visibilità dei processi di elaborazione delle decisioni politiche, mentre – all'opposto – il concetto di *governance* ha come elementi caratterizzanti l'orizzontalità dei rapporti tra gli attori (anche estranei all'ambito strettamente istituzionale), l'informalità delle loro interazioni e la fluidità delle scelte politiche adottate, dipendenti di volta in volta dal diverso intreccio di relazioni e interessi, spesso non visibile, che viene a crearsi e prevalere (Morisi, 2003). L'analisi delle strutture e dei processi di *governance* ha assunto un ruolo centrale nell'orientare gli interessi della scienza politica più recente e uno degli ambiti privilegiati è stato proprio quello dello studio della politica locale (Della Porta, 2002).

In particolare, il passaggio all'elezione diretta del sindaco e al sistema elettorale maggioritario (unitamente al processo di decentramento amministrativo e politico) ha reso attuale l'analisi sull'efficienza e sull'efficacia decisionale e politica dei

governi locali e questo ha fatto sì che gli studi sul *policy making* e la *governance* territoriale soppiantassero in parte i più tradizionali filoni di analisi, di stampo prettamente istituzionalista o sociologico.

Figura 1
La *governance* territoriale



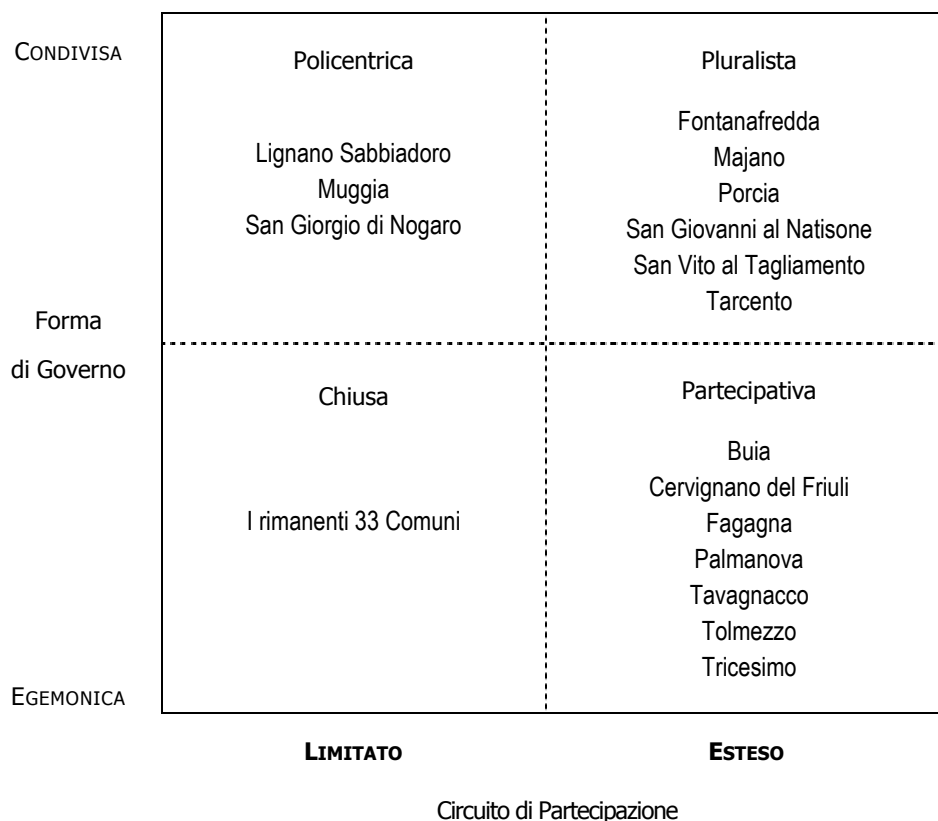
La figura n. 1 illustra graficamente i processi decisionali propri della *governance* locale. La fase di *articolazione delle domande* viene determinata formalmente dal consiglio (per le politiche di alta programmazione) e dalla giunta, sulla base delle istanze emerse dal sistema degli interessi e dalle forme di partecipazione politica consentite dal sistema adottato. Alla fase di articolazione delle domande politiche fa seguito quella di *decisione*, vale a dire la scelta tra quali politiche adottare e quali invece accantonare. La scelta spetta prioritariamente all'organo esecutivo, in via diretta o tramite il passaggio in consiglio comunale; ogni nuova decisione genera un effetto di retroazione sul sistema nel suo complesso (*feedback*) che porta in sé nuove domande politiche. Le istituzioni sovraordinate alla dimensione comunale (con il potere normativo e di verifica) e il consiglio comunale svolgono le funzioni di controllo sull'intero processo decisionale.

Ritornando all'analisi, la figura n. 2 presenta una visualizzazione grafica della tipologia dei modelli di *governance* così come emersa dall'osservazione condotta

sugli Statuti dei comuni intermedi, vengono individuati quattro possibili modelli: chiuso, policentrico, partecipativo e pluralista. Analizzandoli nel dettaglio:

Figura n. 2

Tipologia dei modelli di governance



✓ **Modello chiuso.** È il modello più diffuso tra quelli osservati, includendo 33 dei 49 comuni considerati. Si caratterizza per una predominanza dell'organo esecutivo collegiale (la giunta) su quello monocratico e sul consiglio, per una compressione delle funzioni e delle prerogative dell'assemblea e – all'interno di questa – per una debole tutela del ruolo delle minoranze consiliari. Le forme di partecipazione politica sono limitate e scarsamente istituzionalizzate sia in fase di articolazione delle domande, sia sul versante dell'elaborazione delle politiche. Questi fattori limitano fortemente la qualità della democrazia locale, non favorendo né il sistema dei *check and balances* tra gli organi di governo, né lo sviluppo di un coinvolgimento attivo della cittadinanza nella vita politica.

- ✓ Modello policentrico. Riguarda solo 3 comuni e si caratterizza per la scelta di limitare al solo circuito sindaco-giunta-consiglio le principali funzioni di *policy making*. Per questo modello, la politica si identifica con il dibattito interno alle istituzioni di governo locale, con scarsa o nulla attenzione alle dinamiche esterne o alle istanze di partecipazione e coinvolgimento della comunità politica.
- ✓ Modello partecipativo. Si caratterizza per una compressione delle funzioni e dei compiti del consiglio comunale, parte debole negli equilibri di governi, ma – nel contempo – con il tentativo di controbilanciare la debolezza dell'organo assembleare con una disciplina più ampia delle forme di partecipazione politica. In particolare, gli Statuti che disegnano questo modello, sembrano puntare a pratiche di tipo concertativo in relazione agli interessi settoriali della comunità (quelli di frazione *in primis*) a scapito del coinvolgimento e del controllo sull'elaborazione delle politiche di rango generale.
- ✓ Modello pluralista. È certo il modello che più di ogni altro si propone di valorizzare in modo ampio tutte le possibili arene della politica locale, creando un sistema potenzialmente equilibrato e partecipato. Efficienza decisionale, sistema dei controlli, tutela delle minoranze consiliari, disciplina ampia e multiforme delle opportunità di partecipazione politica, sono il prodotto di un esercizio pieno e a volte estensivo della potestà statutaria.

Come si è visto, la maggioranza dei comuni ha attribuito un significato debole all'esercizio dell'autonomia statutaria, contrariamente a quanto non solo le norme generali di riferimento, ma gli stessi contenuti del dibattito politico quotidiano in merito a queste questioni dovrebbero fare ritenere. È necessario, quindi, avanzare alcune spiegazioni per interpretare – e se del caso giustificare – un così insoddisfacente utilizzo delle potestà concesse agli enti locali in ambiti così rilevanti per la qualità della vita politica locale.

Una premessa è però necessaria. Questo studio ha considerato solo il testo degli Statuti e dunque non è possibile dare un giudizio completo – né positivo, né negativo – sulla natura della vita politica interna ai comuni analizzati. Infatti, compito dello Statuto è solo porre le basi generali di riferimento, fermo restando che poi saranno i successivi adattamenti regolamentari, unitamente alle prassi politiche quotidiane a connotare definitivamente il funzionamento di ogni singolo sistema locale. Ciò sottolineato, però, alcune spiegazioni vanno avanzate, tenendo presente che sono da considerarsi valide – in misura più o meno maggiore – per quasi tutti gli Statuti e non solo per quelli collocati nel riquadro “basso” della figura n. 1.

La scarsa volontà/capacità di esercizio dell'autonomia statutaria può essere spiegata soprattutto sulla base di motivazioni di tipo politico. Gli Statuti, infatti, sono stati molto spesso adottati e riformati sulla base di interessi e priorità politiche o partitiche di breve periodo, senza quindi una visione strategica condivisa e questo ha certamente contribuito a rendere qualitativamente più povera la qualità dei testi. Inoltre, il passaggio al sistema elettorale maggioritario, ha reso – in quasi tutte le

realtà – meno consensuale il processo di adeguamento statutario, facendo prevalere la logica del confronto frontale tra maggioranza e minoranza sulla esigenza della ricerca di forme di dialogo “bipartisan” sul terreno delle regole comuni. Questo, pertanto, non sarebbe altro che la trasposizione in ambito locale dei conflitti e delle logiche che hanno impedito la realizzazione delle riforme istituzionali a livello nazionale o delle riforme elettorali nella nostra Regione.

Un'altra ragione può ricercarsi nel *genus* stesso della “nuova” politica locale. Il sistema di elezione diretta del sindaco si è accompagnato con il processo di destrutturazione del mercato elettorale e del sistema partitico che aveva dominato la vita politica nazionale e locale dalla fine della II Guerra Mondiale al principio degli anni '90. Questo processo, da un lato ha messo in secondo piano le esigenze di rappresentanza politica che erano alla base del vecchio sistema (che, non a caso, aveva la propria punta di diamante nel consiglio comunale) e dall'altro ha portato a enfatizzare la dimensione personalistica della politica (Vandelli, 1997), sulla base di una retorica di tipo “aziendalistico” maggiormente orientata ad una enfaticizzazione della funzione decisoria su quelle di controllo, discussione e partecipazione, con ovvie conseguenze sul “prodotto” istituzionale generato da una tale visione.

Una ragione ulteriore della debolezza dei contenuti e della visione democratica negli Statuti analizzati è data da una diminuita qualità politica della classe dirigente locale. Il sistema precedente alle riforme degli anni '90, basato sulla competizione proporzionale e su partiti forti e strutturati, aveva in sé le esigenze della formazione e del reclutamento politico e dunque – tradizionalmente – la partecipazione alla vita istituzionale locale costituiva una vera e propria palestra politica, spesso di qualità elevata (Bobbio, 2002). Il declino dei partiti organizzati, la loro sostituzione con liste civiche spesso prive di un collante comune ideologico o programmatico, il venire meno degli agenti di formazione politica, l'enfasi decisionista che la carica elettiva del sindaco porta con sé sono tutti elementi che hanno finito per influire in modo diretto sul modello di politica e di democrazia, della quale l'autonomia statutaria non è che una delle manifestazioni.

Quali rimedi ipotizzare per il futuro? Certo politiche di adeguamento delle forme di governo locale dovranno tenere conto della necessità di ravvivare il dibattito politico e – in particolare – di ipotizzare strumenti di riequilibrio in favore delle assemblee elettive, che oggi stentano a trovare una propria adeguata collocazione sistemica (Morisi, 2003) ma che continuano ad essere, con il sindaco, il principale organo a legittimazione diretta e la principale forma di rappresentanza politica della comunità. Per fare questo la via principale risiede nella separazione netta tra funzione di governo e funzione di indirizzo e controllo politico, che passa soprattutto in una maggiore autonomia del consiglio nei confronti della giunta.

Si è osservato, però, come toccare gli equilibri di giunta sia politicamente difficile, stanti le attuali condizioni politiche e dunque non bisogna avere paura di sottolineare che – per questo come per tutti gli altri ambiti – l'autonomia statutaria

deve essere uno strumento per migliorare le prestazioni complessive del sistema e non un feticcio simbolico da non intaccare o modificare. Pertanto, se in alcuni ambiti potrebbe risultare utile ampliare i contenuti dell'autonomia, in altri potrebbe risultare utile ridurli o comunque specificare in modo più chiaro e soddisfacente il quadro generale di riferimento, anche prevedendo tempi certi e non arginabili per l'adeguamento degli Statuti alle norme³⁷⁸.

Infine, uno degli strumenti per elevare il livello di prestazioni complessive del sistema politico locale è il tempo. Le istituzioni hanno bisogno di tempo per adattarsi, creare rete e sistema, tessere relazioni anche informali, consolidare gli ambiti e i limiti delle competenze. Il tempo in questi anni, invece, è sempre mancato, a causa delle frequenti, repentine riforme parziali o generali della disciplina degli enti locali, che hanno costantemente intricato e complicato una materia che era rimasta sostanzialmente immobile per diversi decenni. Forse, alla fine, sarà proprio il trascorrere del tempo a consentire la creazione spontanea di equilibri di poteri, competenze e controlli, anche oltre la lettera stessa delle singole norme e dei singoli Statuti.

³⁷⁸ Troppo diversa è la tempistica in merito all'adeguamento degli Statuti, alcuni aggiornati al Testo Unico, altri invece solo alla L. 81/1993 e uno (Caneva) addirittura fermo alla L. 142/1990. È noto nelle teorie di *policy making* come anche la "non decisione" rappresenti una forma ben precisa di decisione politica, ma in un contesto come quello istituzionale, certe scelte andrebbero comunque esplicitate.

5. Indicazioni bibliografiche essenziali

- BOBBIO, L. (2001) *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza.
- BRASCA, A., MORISI, M. (a cura di) (2003) *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, Il Mulino.
- COTTA M. (2001), «Parlamenti e rappresentanza» in Cotta M., Della Porta D., Morlino L. (a cura di), *Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino.
- DAHL, R. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press.
- DELLA PORTA, D. (2002) *La politica locale*, Bologna, Il Mulino.
- DENTE, B. (1985) *Governare la frammentazione. Stato, regione ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- FERRARESI, F. (1971), *Studi sul potere locale*, Milano, Giuffrè.
- HUNTER, F. (1953) *Community, Power, Structure. A Study of Decision Makers*, University of North Carolina Press.
- MAZZAROLLI, L. (1991), «Fonte-statuto e fonte-regolamento nella legge di riforma delle autonomie locali» in *Diritto e società*, 1991, 363 ss.
- PEGORARO, L. (1993), *Gli statuti degli enti locali: sistema delle fonti e problemi di attuazione*, Padova, Cedam.
- SCARCIGLIA, R. (2000), «L'autonomia normativa, organizzativa e amministrativa degli Enti Locali dopo la legge 3 agosto 1999, n. 265» in *Le Istituzioni del federalismo*, 2/2000/xxi.
- STADERINI, F. (2003) *Diritto degli Enti Locali*, Padova, Cedam.
- VANDELLI, L. (1991), «La nuova legge sulle autonomie locali» in *Politica in Italia*.
- (1997) *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, il Mulino.
- (2000) *Il governo locale*. Bologna, Il Mulino.

*Le forme di gestione associata
di funzioni e servizi negli enti locali*

Le forme di gestione associata di funzioni e di servizi
negli enti locali: problematiche attuali
e possibili prospettive future

Carlo CARRUBA*

Sommario

1. Premessa metodologica e obiettivi della ricerca.
2. Le forme di collaborazione in generale e le problematiche connesse: alcune riflessioni.
3. Il quadro normativo nazionale: a) le convenzioni.
4. (segue): b) il consorzio.
5. (segue): c) le Unioni di Comuni.
6. (segue): d) gli accordi di programma.
7. L'applicabilità delle norme del T.U. alla Regione Friuli Venezia Giulia e la relativa normativa regionale.
8. Lo statuto degli Enti locali e le loro forme di collaborazione: quali i possibili contenuti?
9. Le previsioni normative degli Statuti comunali e provinciali della Regione Friuli Venezia Giulia sulle forme di collaborazione esterna.
10. Note conclusive e prospettive per il futuro.

* Borsista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Udine.

1. Premessa metodologica e obiettivi della ricerca

La presente ricerca si propone due obiettivi di fondo: *in primis* capire e analizzare quali siano le forme di collaborazione tra gli Enti locali per gestire in forma associata l'esercizio di funzioni amministrative e/o l'erogazione di servizi pubblici, mettendone in luce vantaggi e svantaggi, nonché possibili potenzialità. Infatti per perseguire i propri fini istituzionali gli Enti locali possono ricorrere ai cosiddetti modelli convenzionali, cioè ad alcune forme di cooperazione che permettono di "amministrare per consenso" (secondo la felice espressione del Giannini).

In secondo luogo delineare quale sia lo *spatium deliberandi* degli statuti degli Enti locali alla luce dell'attuale normativa e della recente modifica costituzionale del Titolo V, soprattutto al fine di capire quale contenuto essi possano avere *pro futuro* in materia di forme associative.

Tutto ciò in considerazione del fatto che lo statuto è fonte deputata a positivizzare le scelte di collaborazione bidirezionale del relativo ente, sia di tipo orizzontale (tra enti dello stesso livello: ad es. tra Comuni) sia di tipo verticale (tra enti di livello diverso: ad es. tra Comuni e Regione).

Avendo come riferimento principe tali obiettivi si vaglia dapprima il quadro normativo nazionale, con particolare riguardo alle norme dettate dal Testo Unico n. 267/2000; successivamente si pone l'attenzione sulla legislazione della Regione Friuli Venezia Giulia.

Infine, a completamento del lavoro, si concentra la disamina sulla realtà statutaria attuale di Comuni e Province della Regione Friuli Venezia Giulia: in particolare si è ritenuto, vista l'assenza di un criterio alternativo esaustivo (sul quale peraltro si è riflettuto a lungo prima di avviare la ricerca) per delineare l'attuale assetto istituzionale nella materia *de qua*, di prendere in considerazione la disciplina vigente degli statuti di tutti i 219 Comuni presenti in Regione, nonché quella delle sue 4 Province (Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine).

2. Le forme di collaborazione in generale e le problematiche connesse: alcune riflessioni.

Recenti studi ed indagini conoscitive hanno dimostrato che la dimensione ideale di un Ente locale è fissata tra i 20.000 ed i 40.000 abitanti. In Italia tuttavia i Comuni che raggiungono tale consistenza sono poco più di 250. In particolare i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti rappresentano il 73% dei più di 8.000 Comuni presenti sul territorio nazionale; il 10% di essi non raggiunge i 500 abitanti, il 24% non

supera i 1000 ed il 45% i 2000. Sono per contro molto vasti i territori amministrati: soprattutto quelli dei Comuni montani.

Sotto questo profilo dunque la cooperazione tra gli enti minori dovrebbe tendere, accanto agli altri obiettivi che si propone, ad un fine ultimo consistente nella riduzione dei centri gestionali³⁷⁹.

Si noti che già prima dell'emanazione della L. n. 142/1990 (che per la prima volta le prevede a livello normativo) le forme associative e di cooperazione tra soggetti trovarono ampia diffusione nella prassi, soprattutto fra enti pubblici, ai fini di disciplinare in modo convenzionale un servizio pubblico comune o di regolamentarne le sue modalità di gestione.

Un grosso vantaggio che i modelli convenzionali comportavano consisteva nella semplificazione di un pesante e farraginoso *iter* procedimentale che, di norma, veniva utilizzato qualora una pubblica amministrazione volesse addivenire ad un accordo.

Le differenti forme per la gestione in forma associata di funzioni e servizi possono essere considerate le seguenti:

- convenzioni;
- consorzi;
- Unioni di Comuni;
- accordi di programma;
- Comunità montana³⁸⁰.

Autorevole dottrina³⁸¹ mette in luce come le forme associative e di cooperazione possono far riferimento sia a rapporti “verticali” sia a rapporti “orizzontali”. Nel primo caso riguardano i rapporti tra enti di diverso livello (Comuni, Province, Regioni, Amministrazioni statali, altri soggetti): vi rientrano ad esempio gli accordi di programma. Nel secondo caso sono concernenti i rapporti tra Enti locali (tendenzialmente del medesimo livello, anche se ormai si ritiene che possano, come accade ad esempio nelle convenzioni, prendere parte congiuntamente Comuni e Province): vi rientrano appunto le convenzioni, le Unioni di Comuni, le Comunità montane.

³⁷⁹ Il problema della riduzione della pleora di molti Comuni presenti all'interno di uno Stato è stata affrontata in molti Paesi europei: in particolare tra quelli a *governo locale forte* assumono un particolare significato le esperienze di Gran Bretagna, Germania e Belgio, dove è stata favorita la fusione; invece tra quelli a *governo locale debole* (vi rientra anche il caso italiano) hanno specifica rilevanza le esperienze di Francia e Spagna in cui si è optato per la cooperazione e l'associazionismo.

³⁸⁰ Si ritiene di non dover trattare in questa sede la disciplina delle Comunità montane presente nella parte I, titolo II, capo IV del Testo Unico (artt. 27 e 28 D. Lgs. n. 267/2000), poiché tale disciplina non trova applicazione nella Regione Friuli Venezia Giulia; in particolare in questa Regione la materia è stata disciplinata, da ultimo, dalla legge regionale n. 33/2002 che ha istituito i Comprensori montani, di cui si dirà *infra* nel paragrafo 7.

³⁸¹ Cfr. sul punto L. VANDELLI, *Forme associative e di cooperazione. Accordi di programma in Ordinamento delle Autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990 n. 142*, Rimini, 1991, p. 228.

Anche i consorzi facevano parte, secondo il dettato della legge del 1990, di questa seconda categoria, poiché essi potevano essere costituiti esclusivamente tra Comuni e Province; tuttavia a seguito della normativa del 1999 (legge n. 265), potendo partecipare ad essi anche “altri enti pubblici”, cioè soggetti diversi dagli Enti locali, si può collocarli “a cavallo” delle due categorie, nel senso che possono essere ricondotti ora all’una, ora all’altra.

Altra dottrina³⁸² invece focalizza l’attenzione sulla diversa finalità che le varie forme di collaborazione sono tese a perseguire: organizzativa e di cooperazione per le convenzioni e gli accordi di programma; istituzionale e associativa per il consorzio, l’Unione di Comuni e la Comunità montana.

Quello che qui preme mettere in luce consiste nel fatto che il legislatore nazionale, prevedendo tali forme di collaborazione e statuendo dei meccanismi di incentivazione per le stesse, ha tenuto in debita considerazione le “ragioni storiche” che hanno condotto gli Enti locali a condividere momenti di amministrazione in comune.

Infatti, nella materia *de qua*, il primo interrogativo che occorre porsi è inevitabilmente il seguente: “perché associarsi”? La risposta di primo acchito più diffusa, a tal punto da essere divenuta persino un’espressione proverbiale, è sicuramente la seguente: “perché l’unione fa la forza”.

Soprattutto in un Paese come l’Italia in cui i Comuni sono tutti tesi all’esaltazione del proprio campanile, l’associazione deve o convenire economicamente oppure rappresentare l’unica alternativa per la sopravvivenza. Questa seconda possibilità si verifica in particolare per i cosiddetti “Comuni polvere”, cioè per i piccoli e piccolissimi Comuni, in cui sono residenti poche centinaia, se non poche decine, di abitanti: in questi emerge infatti, di tanto in tanto, un primordiale istinto di vita.

Va tenuto tuttavia presente che la gestione associata non è di per sé un valore: come osservano giustamente coloro³⁸³ che hanno avuto un’esperienza concreta in materia, essa, per essere efficiente ed efficace, deve svolgersi in ambiti territoriali ottimali (a.t.o.), cioè in ambiti in cui l’aggettivo “ottimale” esprima effettivamente la sua portata e non sia invece sinonimo di “buono”.

In particolare, in termini di efficienza, si possono ridurre i costi unitari delle funzioni esercitate congiuntamente grazie all’utilizzo delle stesse risorse da parte di più enti (cosiddette economie di raggio d’azione), nonché i costi unitari di produzione di beni e servizi al crescere del numero di unità prodotte dal gruppo di enti (cosiddette economie di scala).

³⁸² Cfr. sul punto F. STADERINI, *Gli strumenti di cooperazione e di aggregazione tra Enti locali* in *Diritto degli Enti locali*, Padova, 2003, pp. 115, 116 e 125, 126.

³⁸³ Cfr. sul punto M. MORDENTI e P. MONEA, *La gestione associata delle funzioni e dei servizi negli Enti locali*, in *Comuni d’Italia*, n. 2/2003, p. 15.

Inoltre, in termini di efficacia, con la gestione associata si ottiene maggiore professionalità degli addetti reperibili, che dunque vengono messi a disposizione anche dei piccoli enti, ed una maggiore specializzazione di ciascun ufficio poiché questo potrà operare in settori più ristretti e dettagliati.

Accanto a questi indubbi vantaggi che la gestione in forma associata può conseguire (che sono certamente quelli più macroscopici, ma non gli unici: si pensi ad esempio alla semplificazione delle procedure amministrative), bisogna altresì capire quali sono le problematiche che l'istituto associativo sottende. Tali problematiche si possono ricondurre a tre gruppi:

1. problemi di indirizzo strategico: infatti trovare il consenso sugli atti e sugli obiettivi da perseguire in comune richiede spesso complesse attività negoziali per conciliare diverse esigenze e superare particolarismi, al fine di trovare un punto di mediazione risolutore;
2. problemi organizzativi: infatti si tratta di conciliare, armonizzare e coordinare gli assetti organizzativi presenti in ciascuno degli Enti locali; questo ostacolo può essere superato mediante una riorganizzazione degli uffici alla luce di nuovi modelli operativi;
3. problemi di gestione del personale e del suo adeguamento professionale alle reali necessità: a tale problema si può rispondere o mediante la formazione professionale degli operatori o mediante una diversa organizzazione del lavoro (ridefinizione dei carichi di lavoro, modifica degli orari, etc.).

Un'ulteriore rilevazione appare doveroso fare e concerne i settori coinvolti nel processo associativo: premesso che i tentativi di gestione associata hanno riguardato i settori più disparati, tuttavia l'esperienza ci insegna che tale forma sembra essere scelta soprattutto per quei servizi in cui si rende assai pesante, se non impossibile, realizzare la funzione o il servizio per l'ente singolo: così essa ha riguardato soprattutto la funzione di segreteria ed i servizi di polizia municipale, servizi sociali, lo sportello unico per le attività produttive e l'ufficio relazioni con il pubblico (u.r.p.)³⁸⁴.

Per quanto concerne il procedimento di costituzione ed incentivazione delle forme associative, la legge n. 59/1997 (cosiddetta Bassanini 1), delegando il Governo a conferire funzioni e compiti alle Regioni ed alle Autonomie locali, ha individuato, tra i criteri direttivi, la scelta di procedure e strumenti di raccordo e concertazione, anche permanente, che consentano la collaborazione tra Enti locali. Ed inoltre tale legge puntualizza che il conferimento avviene in attuazione del principio di

³⁸⁴ Per conoscere quali siano le funzioni ed i servizi più frequentemente svolti in forma associata dai Comuni della Regione Friuli Venezia Giulia cfr. *Indagine sugli aspetti organizzativi, economici, tecnologici e formativi per lo svolgimento coordinato di funzioni e servizi negli Enti locali, allegati 1 e 2*, in *Rendiconto attività anno 2002 di Consorzio Friuli Formazione*. In particolare si può osservare come la funzione di segreteria sia quella più spesso svolta congiuntamente, ma vi sono anche quelle di gestione del personale, di gestione dell'anagrafe, dei tributi, dell'ufficio tecnico; tra i servizi vi rientrano quelli di trasporto scolastico, mensa scolastica, biblioteca, assistenza e servizi sociali, polizia municipale, cultura, servizi scolastici, sportello unico per le imprese e raccolta rifiuti.

sussidiarietà, per cui si deve tener conto delle dimensioni territoriali, associative e organizzative dei soggetti destinatari ed in attuazione del principio di cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Tuttavia il D. Lgs. n. 112/1998 non ha individuato precisi strumenti ed ha demandato tale compito alle Regioni; sulla stessa linea si pone l'art. 33 del Testo Unico n. 267/2000.

In questo modo le Regioni vengono dunque ad assumere un ruolo di primaria importanza: in particolare esse individuano i livelli ottimali di esercizio delle funzioni da conferire ai Comuni al fine di favorire l'esercizio associato da parte dei Comuni di minore dimensione demografica ed indicano altresì il limite temporale entro cui devono essere stipulate le intese e le convenzioni; tale individuazione deve avvenire a seguito di un procedimento, avente natura partecipativa, di concertazione con gli Enti locali interessati³⁸⁵.

Alle Regioni viene inoltre assegnato dall'art. 33, comma 4, del T.U. un compito di incentivazione, nell'ambito di specifici programmi pluriennali, dell'associazionismo tra i Comuni: infatti viene stabilito che "al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le Regioni provvedono a disciplinare con proprie leggi, ... le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo...". In particolare la corresponsione dei benefici deve essere graduata in relazione all'intensità del processo di unificazione ed in ogni caso si devono prevedere maggiori contribuzioni nelle ipotesi di fusione ed unione rispetto alle altre forme di gestione associata.

Infine l'art. 35 del Testo Unico prevede un meccanismo di sostituzione da parte del Governo qualora le Regioni non adottino le leggi di incentivazione di cui all'art. 33, comma 4, D. Lgs. 267/2000³⁸⁶.

Questa normativa appare indubbiamente rispettosa dell'autonomia degli Enti locali territoriali, i quali potranno individuare liberamente le forme e le metodologie di collaborazione e di cooperazione ed anche dei poteri di indirizzo delle Regioni che, decorso un certo termine, potranno intervenire, in caso di inerzia comunale, al fine di conseguire la finalità di un'azione amministrativa efficiente ed efficace³⁸⁷.

³⁸⁵ A parere di chi scrive è in questa sede che può e deve essere risolta l'annosa problematica dei rapporti tra Comunità montane e Unioni di Comuni di cui si dirà *infra* al paragrafo 5.

³⁸⁶ Si tenga presente che gli artt. 33 e 35 del D. Lgs. n. 267/2000 non trovano applicazione nella Regione Friuli Venezia Giulia poiché si tratta di norme di carattere programmatico dettate per le Regioni a statuto ordinario. In ogni caso, per ulteriori approfondimenti sul punto, si rinvia *infra* al paragrafo 7.

³⁸⁷ Questa scelta è stata peraltro positivizzata anche nella Regione Friuli Venezia Giulia all'art. 10 della L.R. n. 15/2001, rubricato "Esercizio associato di funzioni".

3. Il quadro normativo nazionale: a) le convenzioni

La convenzione è senza dubbio la più elementare e la più diffusa delle forme associative tra enti locali. Il suo successo è dovuto soprattutto al fatto che essa costituisce lo strumento di maggiore flessibilità e di maggiore adattabilità alle concrete esigenze.

In particolare la convenzione non dà luogo alla costituzione di un vero e proprio ente, così come invece accade per i consorzi e per le Unioni di Comuni: essa non costituisce dunque un appesantimento del sistema, poiché non crea ulteriori apparati e burocrazie.

Le convenzioni *de quibus* sono quelle che la dottrina suole chiamare a denominare “convenzioni organizzative” e che consistono nell’aver ad oggetto l’istituzione o la disciplina in comune tra due enti dell’erogazione di un servizio o dell’esercizio di una funzione amministrativa.

Tutta la legislazione attuale è improntata al principio della valorizzazione della convenzione come modo per la gestione associata dell’azione amministrativa: da un lato sulla base della considerazione che un’eccessiva frammentazione dell’azione amministrativa tra più soggetti non può portare che a conseguenze negative; dall’altro in considerazione del fatto che le altre forme di collaborazione tra Enti locali non hanno ottenuto un grande successo, anche poiché l’identità del soggetto partecipante al nuovo ente viene in qualche modo ad essere ridimensionata.

La maggiore novità introdotta nel Testo Unico (che riguarda peraltro anche i consorzi), rispetto alla disciplina del 1990, consiste nella previsione delle convenzioni come atti che possono essere stipulati da tutti gli Enti locali e non solo da Comuni e Province.

Le convenzioni si dividono, come anche i consorzi, in due categorie: convenzioni facoltative e convenzioni obbligatorie.

Partiamo nella nostra analisi con le convenzioni facoltative; l’oggetto di esse deve consistere nell’esercizio di una funzione amministrativa o nella gestione di un servizio: quindi si può già escludere che lo strumento convenzionale sia utilizzabile per la realizzazione coordinata di un’opera pubblica. Infatti in tale caso esiste già una figura *ad hoc*: l’accordo di programma. Tuttavia questo limite contenutistico non esiste in ordine alle convenzioni obbligatorie di cui si dirà tra breve.

I servizi oggetto di tali convenzioni sono quelli definiti nell’art. 112 del D. Lgs. n. 267/2000 come servizi pubblici locali e consistenti nella “produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.

Per quanto riguarda invece le funzioni, vi rientrano sia quelle a titolo originario (cioè *iure proprio*) che quelle delegate o in altro modo conferite agli Enti locali e

concernenti la loro comunità territoriale ed i loro soggetti. Sono fatti tuttavia salvi i casi di preclusione disposti espressamente dalla legge.

Qual è il significato della parola “determinati”? La prima dottrina³⁸⁸, successiva all’entrata in vigore della legge n. 142/1990, sosteneva che il significato da attribuire a tale aggettivo consistesse nel fatto che una singola convenzione dovesse limitarsi alla gestione di un unico servizio (convenzione monoservizio) o di un’unica funzione (convenzione monofunzionale).

Tuttavia la prassi degli Enti locali ha dimostrato che con la medesima convenzione venivano gestiti in forma associata più servizi pubblici (convenzione pluriservizi) e più funzioni amministrative (convenzione plurifunzionale).

Di conseguenza si deve ritenere che tale espressione significa che sono vietate convenzioni che genericamente facciano riferimento a servizi e funzioni pubbliche locali senza indicare il contenuto e le modalità di espletamento ed erogazione coordinati³⁸⁹.

La deliberazione della convenzione appartiene all’organo consiliare mentre la competenza della relativa stipula appare essere di competenza dell’organo monocratico (Sindaco, Presidente della Provincia, etc.), in quanto rappresentante legale del relativo ente. È vero che ai dirigenti è rimessa la stipula dei contratti, ma questi sono atti di carattere gestionale, mentre le convenzioni devono essere di competenza dell’organo politico, poiché politica è la portata delle stesse.

L’art. 30, comma 2, del D. Lgs. n. 267/2000 indica quello che è il contenuto obbligatorio³⁹⁰ minimo delle convenzioni. In particolare sono richiesti cinque requisiti essenziali:

1. i fini;
2. la durata;
3. le forme di consultazione degli enti contraenti;
4. i rapporti finanziari;
5. i reciproci obblighi e garanzie.

Il primo dei requisiti indicati consiste sostanzialmente nell’indicare quale deve essere la funzione o il servizio (o meglio: le funzioni ed i servizi) che vengono rispettivamente erogati o espletati in forma associata.

L’inesatta o generica indicazione delle funzioni e dei servizi comporta l’illegittimità della convenzione.

³⁸⁸ Cfr. per tutti L. VANDELLI, *Forme associative e di cooperazione. Accordi di programma*, op. cit., pp. 229-230.

³⁸⁹ Cfr. sul punto *Forme associative* in *Testo Unico degli Enti locali*, (a cura di) V. ITALIA, Milano, 2000, p. 365.

³⁹⁰ Infatti così recita: “le convenzioni *devono* stabilire ...”.

Secondo parte della dottrina³⁹¹, qualora si riconduca l'istituto in un'ottica regolamentare, nell'ambito dei fini può rientrare anche la motivazione dell'atto, che è elemento essenziale degli atti amministrativi³⁹².

Il secondo requisito, cioè la durata, non crea particolari problemi: essa può essere a tempo determinato o a tempo indeterminato; nel secondo caso vi deve essere tuttavia prevista, nell'ambito della convenzione, una clausola di recesso in capo agli Enti locali che aderiscono alla stessa.

Il terzo requisito sono le forme di consultazione. In particolare esse costituiscono lo strumento per addivenire ad una valutazione sullo stato di attuazione della convenzione: in altri termini sono lo strumento che viene predisposto al fine di monitorare che i fini della convenzione non rimangano meramente "sulla carta", a causa di una non corretta attuazione della stessa, cioè poiché manca una corrispondenza tra la modalità di attuazione seguita ed il perseguimento di quei ben determinati fini. Questa è senza dubbio la funzione principe di tali forme ed è indipendente dall'accertamento dell'eventuale inadempimento degli associati.

A tale scopo si ritiene che lo strumento maggiormente utilizzabile sia la conferenza di servizi di cui all'art. 14 della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni ed integrazioni.

Una seconda funzione che possono avere le forme di consultazione è la verifica e la valutazione dell'effettiva attuazione della convenzione e cioè dell'eventuale inadempimento degli associati. In particolare tali forme sono quelle previste anche per gli accordi di programma: il collegio di vigilanza, i procedimenti di arbitrato (limitati agli aspetti patrimoniali della convenzione), gli interventi surrogatori e sostitutivi di cui all'art. 34, commi 2 e 7, del Testo Unico.

Tali forme di controllo sono *a fortiori* maggiormente utili laddove esista un "capoconvenzione" e cioè un soggetto, tra quelli aderenti alla stessa, che sia deputato ad eseguire i servizi e le funzioni in esse previste.

Il quarto requisito riguarda i rapporti finanziari: qui va chiarito che gli apporti di ciascun ente aderente non devono essere necessariamente in denaro, ma possono consistere anche in risorse umane, strumentali, sedi operative, etc.

Infine il quinto ed ultimo requisito attiene ai reciproci obblighi e garanzie. In particolare su questo può essere di grande aiuto il codice civile³⁹³.

Fin qui dunque quello che è il contenuto obbligatorio delle convenzioni. Accanto a questo vi è il contenuto cosiddetto facoltativo³⁹⁴ delle stesse: in esso vi rientrano le

³⁹¹ Cfr. sul punto AA. VV., *Forme associative*, op. cit., p. 367.

³⁹² In particolare l'art. 3, comma 1, della L. n. 241/1990 stabilisce che "ogni provvedimento amministrativo ... deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2". Nell'ambito di queste rientrano gli atti normativi e quelli a contenuto generale: per questi non è richiesta dunque alcuna motivazione.

³⁹³ Si tenga presente che su questi istituti, tipicamente civilistici, ha trovato sostegno e conforto la tesi che sosteneva la natura contrattuale delle convenzioni.

³⁹⁴ Infatti così stabilisce: "le convenzioni *possono* prevedere ...".

regole di gestione, le modalità di espletamento della funzione o dell'erogazione del servizio, l'apposizione di elementi accidentali (condizioni, termini, etc.) o di clausole *ad hoc* come quella del riscatto di determinati beni al termine della convenzione stessa, i rapporti e garanzie degli utenti, etc.

Tra le modalità di erogazione del servizio o di esercizio della funzione l'art. 30, comma 4, del D. Lgs. n. 267/2000 vi ricomprende in particolare la costituzione di uffici comuni, aventi personale distaccato dagli enti partecipanti all'accordo e la delega di funzioni da parte degli enti aderenti a favore di uno di essi, il quale opera in luogo e per conto degli enti deleganti (è il cosiddetto capoconvenzione): rientra dunque nel contenuto facoltativo la scelta di una di tali modalità.

Come si può osservare, la legge non disciplina il procedimento per la conclusione delle convenzioni: esso si presume informato al massimo grado di informalità e snellezza; tuttavia tale procedimento deve necessariamente concludersi con una delibera del Consiglio ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. c), del D. Lgs. n. 267/2000, che manifesti la volontà di approvare in quel determinato modo lo schema di convenzione predisposto.

Inoltre in questa sede possono rendersi altresì necessarie apposite delibere per manifestare la volontà di ricorrere ai mezzi di finanziamento necessari a sostenere i costi che comporta la convenzione (ad esempio accensioni di mutui, etc.).

Accanto alle convenzioni facoltative di cui finora si è trattato, l'art. 30, comma 3, T.U. prevede anche le cosiddette convenzioni obbligatorie tra Enti locali. A differenza delle prime, oggetto delle convenzioni obbligatorie può essere esclusivamente la realizzazione di un'opera pubblica o la gestione a tempo determinato di un servizio. Dunque si può conseguentemente osservare in primo luogo che esse hanno natura necessariamente temporanea ed in secondo luogo che rimane escluso dal loro ambito l'esercizio di funzioni pubbliche.

Queste convenzioni non scaturiscono dalla libera volontà degli enti coinvolti, ma dalla sovraordinata volontà dello Stato o della Regione, secondo le rispettive competenze legislative³⁹⁵.

Inoltre tali convenzioni hanno anche un contenuto predefinito: infatti lo Stato e la Regione predispongono un disciplinare-tipo che gli Enti locali devono rispettare.

Parte della dottrina ritiene che, nonostante costituiscano manifestazione di eteronomia (e risultino quindi imposte agli Enti locali), le convenzioni obbligatorie sono "in ogni caso frutto di una regolamentazione consensuale. Per tale ragione va comunque stipulato un atto contrattuale, sulla base del disciplinare-tipo, posto a regolare in via generale le clausole della convenzione"³⁹⁶.

³⁹⁵ Appare chiaro che per le Regioni ciò vale sia per la competenza legislativa concorrente (è a questa che si riferiva inevitabilmente il legislatore del Testo Unico, sotto la vigenza del precedente testo costituzionale) ed ora, a seguito della riforma del Titolo V, *a fortiori*, per la competenza legislativa esclusiva.

³⁹⁶ Cfr. sul punto AA. VV., *Forme associative in Commento al testo unico in materia di ordinamento degli enti locali* (D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267), (a cura di) F. BOTTA, Rimini, 2000, pp. 180-181.

4. (Segue): b) il consorzio.

La vicenda dei consorzi appare molto più travagliata rispetto a quella delle convenzioni, anche in forza delle numerose modificazioni normative che ha subito l'istituto nel corso del tempo.

Partendo dalla disciplina dettata dalla legge n. 142/1990 bisogna osservare innanzitutto come tale legge conferisce una nuova linfa al consorzio: sotto questo profilo l'innovazione più importante che viene apportata rispetto al precedente modello (consorzio monoservizio) consiste nella possibilità del nuovo consorzio di gestire in forma associata più servizi (consorzio pluriservizi).

Comunque solo con il D.L. n. 361/1995, convertito nella L. n. 437/1995, l'oggetto del consorzio viene ampliato, ripristinando la figura del consorzio che esercita in modo associato una o più funzioni amministrative (cosiddetto consorzio - ente amministrativo) che dunque si affianca a quello classico che eroga uno o più servizi (cosiddetto consorzio - azienda).

Tale distinzione non era meramente dogmatica, ma aveva una portata pratica notevole, poiché a seconda dell'appartenenza all'una o all'altra categoria trovavano applicazione per quanto atteneva alla contabilità, alla finanza e al regime fiscale, le norme relative alle aziende speciali (per i consorzi - azienda: sempre, se gestivano servizi aventi rilevanza economica o imprenditoriale; solo se previsto dallo statuto se gestivano servizi sociali) o quelle previste per gli enti locali (per i consorzi - ente).

Inoltre il menzionato provvedimento prevedeva la possibilità di partecipazione al consorzio di "altri enti pubblici", ivi comprese le Comunità montane, diversi cioè da Comuni e Province.

Poi è stato trasfuso, con alcune modifiche, nell'art. 31 del T.U. n. 267/2000.

Il Testo Unico presenta la medesima novità che riguarda anche le convenzioni rispetto alla disciplina precedente: possono consorziarsi tutti gli Enti locali e non solo Comuni e Province.

Si noti come gli Enti locali siano soggetti necessari del consorzio, poiché la legge non contempla un consorzio di cui facciano parte solo gli "altri enti pubblici". Inoltre questi ultimi possono partecipare ad un consorzio, a condizione che la legge, che ne detta la disciplina, consenta espressamente ciò.

Inoltre, in relazione ai consorzi che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale ed a quelli creati per la gestione di servizi sociali, qualora previsto dallo statuto, estende l'applicabilità della disciplina delle aziende speciali a tutte le materie, rendendola in tal modo un'estensione generale.

Come ha notato autorevole dottrina³⁹⁷, il richiamo alle norme sulle aziende speciali "rende inoltre espressa la possibilità per gli Enti locali di gestire, attraverso i

³⁹⁷ Cfr. sul punto F. STADERINI, *Gli strumenti di cooperazione e di aggregazione tra Enti locali*, op. cit., p. 123.

consorzi, servizi produttivi a carattere imprenditoriale: ciò che distingue allora un consorzio da un'azienda speciale, è solo la forma – associata o singola – della relativa gestione del servizio: cioè, mentre l'azienda speciale è ente strumentale di un unico Comune (o altro Ente locale), il consorzio è caratterizzato proprio dalla gestione associata tra più Enti locali del servizio medesimo”.

Infine è sancita per tutti i consorzi l'applicabilità delle norme delle aziende speciali, in quanto compatibili, per la fase costitutiva: tale previsione peraltro è rimasta invariata sin dalla legge n. 142/1990.

Da ultimo l'art. 35, comma 12, lett. a) della L. n. 448/2001 (cosiddetta legge finanziaria 2002) ha apportato una modifica all'ultimo comma dell'art. 31, prevedendo che solo ai consorzi che gestiscono attività di cui all'art. 113 bis del D. Lgs. n. 267/2000 (gestione di servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale) si applicano le norme previste per le aziende speciali.

In particolare il menzionato articolo ha riformulato la normativa sui servizi pubblici locali contenuti nel T.U., demandando l'individuazione dei servizi a rilevanza industriale ad un regolamento governativo.

Rientrano in tale categoria la distribuzione di gas naturale, il trasporto pubblico locale (T.p.l.), il servizio idrico integrato, la gestione dei rifiuti, etc.

Con la nuova previsione dell'art. 31, comma 8, si supera dunque la tradizionale distinzione tra consorzi creati per la gestione di servizi imprenditoriali da un lato e quelli per la gestione di servizi sociali (cioè servizi senza rilevanza economica ed imprenditoriale) e di funzioni amministrative dall'altro.

Questa distinzione aveva il difetto di non tener conto che i servizi sociali possono essere esercitati anche in forma imprenditoriale e quindi in tal caso bisognava includerli nella prima delle due categorie prospettate.

Dunque si può concludere che la *summa divisio* che oggi si deve fare in materia è la seguente:

- servizi locali di rilievo industriale, i quali, salvo che non sia diversamente disposto dalla normativa di settore, devono essere gestiti da società di capitali;
- servizi locali privi di rilevanza industriale che possono essere gestiti dai consorzi secondo la disciplina propria delle aziende speciali.

In ordine ai servizi sociali questi possono essere gestiti in forma consortile a condizione che non rientrino in quelli industriali individuati dal regolamento governativo; qualora la legge di settore ne consenta la gestione in forma consortile, l'eventuale inclusione in tale elenco è priva di effetti sulla gestione che, dunque prosegue secondo quanto dettato dalla normativa di settore.

I consorzi vengono in genere costituiti per l'espletamento di una pluralità di funzioni e di servizi. In tale direzione si pone l'art. 31, comma 6, T.U. secondo cui “tra gli stessi Enti locali non può essere costituito più di un consorzio”. Tale

norma deve essere interpretata nel senso che non possono esistere due consorzi che abbiano come associati gli stessi soggetti, cioè in cui i soggetti aderenti al primo consorzio sono non uno di più non uno di meno di quelli che aderiscono al secondo³⁹⁸.

La costituzione del consorzio è subordinata all'approvazione da parte delle amministrazioni partecipanti di una convenzione e dello statuto.

Gli organi previsti a livello legislativo sono l'Assemblea che è l'organo di indirizzo ed è composto dai Sindaci e dai Presidenti degli Enti locali o da loro delegati ed il Consiglio di amministrazione che è eletto dall'Assemblea, ma i suoi componenti possono essere anche estranei alla stessa.

La legge, in ordine alle competenze dell'Assemblea, parla di "approvazione" degli atti fondamentali del Consiglio, ma tale espressione non può indicare un atto di controllo, poiché non avrebbe alcun senso un controllo interno di un organo (l'Assemblea) verso un altro organo dello stesso ente (il C.d.a.). Appare pertanto più corretto interpretare tale termine come "adozione" da parte dell'Assemblea degli atti fondamentali del consorzio su proposta del Consiglio di amministrazione.

Il Presidente del consorzio può essere un Sindaco o un Presidente di Provincia o un altro componente di diritto dell'Assemblea e può anche identificarsi nel suo presidente.

Alla luce di quanto detto, un ultimo dato merita di essere sottolineato: il consorzio si è rivelato nell'esperienza concreta uno strumento paralizzante per la complessità della sua struttura e del relativo processo decisionale³⁹⁹.

Accanto ai consorzi di cui si è appena parlato vi sono poi i consorzi obbligatori previsti dal comma settimo dell'art. 31 T.U. Il presupposto per la loro costituzione è la presenza di un rilevante interesse pubblico per la gestione associata di funzioni e di servizi.

Qui, a differenza di quanto accade per le convenzioni obbligatorie, è solo la legge statale che può obbligare gli enti a costituire un consorzio, mentre la legge regionale ha esclusivamente una funzione di attuazione.

5. (Segue): c) le Unioni di Comuni

Rispetto alle convenzioni l'Unione è un sistema di gestione associata che si connota da un lato per creare una struttura meno agile e maggiormente

³⁹⁸ Cfr. sul punto TAR Umbria, 26 ottobre 2000 n. 844, in *I T.A.R.*, 2000, I, pp. 4292 e 5222.

³⁹⁹ Cfr. sul punto E. RACCA, *Piccoli Comuni, la scommessa dell'Unione tra voglia di aggregazione e convivenza difficile*, in *Guida agli Enti locali*, n. 27/2003, p. 6: egli peraltro estende la medesima considerazione anche alle Unioni di Comuni.

complessa, ma dall'altro per dare vita ad un ente diverso, distinto da quelli che lo costituiscono, cui assegnare funzioni amministrative da esercitare.

Rispetto ai consorzi l'Unione è indubbiamente uno strumento maggiormente flessibile, poiché il relativo modello istituzionale non è previsto dal legislatore, ma è lasciato alla volontà politico-amministrativa degli enti, che si esprimerà in uno dei due atti costitutivi del nuovo ente: lo statuto.

Questa premessa comparativa con le altre due forme associative appena trattate è molto opportuna, soprattutto in considerazione del fatto che più del 50% dei Comuni che si costituiscono in Unione hanno precedentemente sperimentato un'altra forma associativa (convenzioni o consorzi).⁴⁰⁰

Rispetto alle altre forme di collaborazione qui menzionate un ulteriore elemento di differenziazione dell'Unione di Comuni consiste nel fatto che quest'ultima può avvenire solo tra Comuni, essendo preclusa quindi la partecipazione ad essa degli altri Enti locali e degli "altri enti pubblici".

Inoltre l'Unione può costituirsi esclusivamente per l'esercizio di una pluralità di funzioni, con il che si esclude la possibilità che l'Unione venga costituita per la gestione di una sola funzione. Questa è un'altra differenza con le convenzioni ed i consorzi: infatti qui esistono (anche se ormai meno frequenti) sia le convenzioni monofunzionali che i consorzi monofunzionali.

L'espressione "funzioni di loro competenza" deve intendersi, secondo parte della dottrina, in modo restrittivo; secondo altra parte della dottrina invece va interpretata in modo omnicomprensivo facendovi rientrare dunque anche i servizi.

Al di là delle questioni interpretative autorevole dottrina⁴⁰¹ mette in evidenza come una cosa sia il diritto e altra cosa sia la situazione di fatto: in questo ambito l'esperienza dimostra che ad essa viene affidata la gestione di servizi. Ai fini di effettuare le migliori valutazioni bisogna procedere per categorie di servizi e bisogna distinguere tra:

1. servizi di rete (sono quelli in cui l'ambito di gestione è sovraordinato rispetto al territorio del singolo ente): per essi si tratta di "esercitare in forma congiunta i poteri di governo e di controllo sul gestore, in modo da aumentare il proprio peso contrattuale"; si noti inoltre come ciò non riguarda esclusivamente i

⁴⁰⁰ Cfr. sul punto per tutti E. RACCA, *Piccoli Comuni, la scommessa dell'Unione tra voglia di aggregazione e convivenza difficile*, op. cit., p. 6: egli sostiene che "in molti casi può anche essere utile costituire un'Unione di Comuni, ..., ma solo dopo aver rodato la possibilità di convivenza attraverso meccanismi di raccordo più leggeri ed elastici. Per queste ragioni, la corsa che molti Comuni piccoli (e non solo) stanno facendo per creare Unioni di Comuni non convince del tutto. Potrebbe risultare una mossa perdente, specialmente se fosse dettata solo da ragioni partitiche o dalle suggestioni suscitate dalle vesti accattivanti di un nuovo modello". Così anche P. P. MILETI, *Le Unioni di Comuni. La cooperazione tra gli Enti locali quale scelta obbligata per i piccoli Comuni*, in *Nuova rassegna*, n. 11/2003, p. 1285, secondo cui "occorre pensare ed attuare gradualmente le "aggregazioni", studiando ed utilizzando, a seconda dei casi, i migliori e più efficaci strumenti associativi offerti dalla vigente normativa".

⁴⁰¹ Cfr. sul punto M. CAMELLI, *Forme associative e piccoli Comuni. Tre punti dell'opzione gradualistica in Forme associative e piccoli Comuni. Materiali dal seminario della SSPAL*, Quaderni IV, Alghero 21/23 giugno 2003, pp. 41 e ss..

servizi pubblici locali, ma anche altri servizi come ad esempio i servizi sociali affidati in gestione alle A.s.l.;

2. servizi di base (socio assistenziali, culturali, sportivi, etc.): qui appare preferibile, almeno in una prima fase, lasciare al singolo ente il rapporto con il pubblico (il cosiddetto *front-office*), per concentrare a livello di Unione tutta la connessa attività amministrativa come contratti, gestione beni, etc., (il cosiddetto *back-office*), poiché in tal modo non si turbano in tale periodo le abitudini delle singole comunità locali e dei relativi amministratori;
3. altri servizi (ad es. il trasporto scolastico, etc.) che potrebbero esser riferiti all'Unione, ma per i quali, non rientrando in una categoria unitaria, bisogna valutare caso per caso.

Inoltre l'endiadi funzioni o servizi non è preclusiva all'esercizio congiunto di funzioni e servizi⁴⁰².

La legge n. 142/1990 prevedeva per la prima volta⁴⁰³ la forma associativa dell'Unione dei Comuni. Tuttavia tale forma non ebbe grande successo e rimase per circa dieci anni in una "fase di incubazione"; ciò era dovuto in particolar modo a due ragioni: da un lato il fatto che erano previste scarse forme di incentivazione per le nuove aggregazioni e dall'altro che le Unioni erano costituite in vista di un traguardo troppo ambizioso e coraggioso e cioè la fusione.

Nella disciplina del 1990 tali Unioni potevano esser costituite solo ed esclusivamente tra Comuni contermini ed appartenenti alla stessa Provincia ed inoltre non potevano essere costituite tra Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, con la deroga di un Comune tra i 5.000 ed i 10.000 abitanti. Erano previste anche qui delle erogazioni di contributi aggiuntivi ma che avrebbero potuto durare al massimo 10 anni, poiché a tale scadenza la Regione, con propria legge, avrebbe disposto coattivamente la fusione, qualora questa non fosse intervenuta precedentemente.

Con il Testo Unico n. 267/2000 bisogna innanzitutto osservare come le Unioni non siano più costituite (come invece avveniva nella disciplina del 1990) "in previsione di una loro fusione", anche se quest'ultima non è vietata e dunque rimane una soluzione possibile (seppur non probabile).

Non occorre nemmeno che i Comuni siano contigui territorialmente, né appartenenti alla medesima Provincia: inoltre è sparito qualsiasi riferimento relativo alla popolazione che i Comuni debbono avere.

Per quanto concerne gli organi bisogna notare come la normativa vigente preveda esclusivamente l'organo politico monocratico (Presidente dell'Unione), che deve

⁴⁰² Cfr. sul punto per tutti P. P. MILETI, *Le Unioni di Comuni. La cooperazione tra gli Enti locali quale scelta obbligata per i piccoli Comuni*, op. cit., p. 1282.

⁴⁰³ Tale forma associativa venne approvata sulla scia di altre elaborazioni peraltro datate: in particolare va ricordato il progetto ANCI del 1971 ed il progetto Pavia del 1977.

essere scelto tra i Sindaci dei Comuni aderenti; non prevede invece altri organi politici, ma stabilisce che “altri organi siano formati da componenti delle Giunte e dei Consigli dei Comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze”.

Queste previsioni sono fatte con il chiaro intento di mantenere stretti legami operativi con le amministrazioni locali, al fine di favorire una maggiore integrazione.

La presenza di minoranze all'interno dell'organo assembleare, elemento centrale di qualunque forma di democrazia rappresentativa, distingue le Unioni di comuni da altre forme associative meno partecipate, come ad esempio i consorzi.

L'esperienza ha dimostrato che all'organo monocratico si sono affiancati due organi collegiali: uno con funzioni di indirizzo (Assemblea) ed uno con funzioni esecutive (Giunta). In ordine al numero dei componenti dei due organi politici lo statuto avrà ampia libertà: tuttavia tale numero non può eccedere i limiti previsti per i Comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'Unione.

Alla luce di queste osservazioni appare chiaro che, se la scelta di associarsi per costituire un nuovo ente debba essere emblema di libertà ed autonomia, la strada maestra è quella dell'Unione.

Inoltre l'Unione ha potestà regolamentare per disciplinare il proprio assetto organizzativo, per esercitare le funzioni di competenza e per i rapporti anche finanziari con i Comuni.

Nonostante questa previsione, si era dubitato a lungo sulla presenza della personalità giuridica in capo alle Unioni.

Il legislatore del 1999 (poi ripreso nel T.U.) ha indicato chiaramente che l'Unione costituisce un Ente locale: con ciò non ha effettuato un'operazione meramente nominalistica, ma ha risolto una questione a lungo dibattuta.

Infine si tenga presente che alle Unioni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni.

Taluni⁴⁰⁴ mettono in evidenza come, essendo l'Unione un Ente locale a competenza generale (può infatti esercitare funzioni, servizi privi di rilevanza industriale, gestire servizi a rilevanza industriale affidandone la gestione a terzi), va valorizzato poiché consente di semplificare il panorama degli enti sovracomunali.

Anche se questa non è certamente la sede per parlare di scienza delle finanze e diritto finanziario, tuttavia si vuole sottolineare il fatto che le risorse con le quali le Unioni di Comuni “vivono” provengono da un lato da finanziamenti sia statali⁴⁰⁵

⁴⁰⁴ Cfr. sul punto A. PURCARO, *L'Unione dei Comuni: alla ricerca della dimensione ottimale per il governo locale in Nuova Rassegna*, n. 19/2002, p. 2072.

⁴⁰⁵ In proposito è stato emanato il D.M. 1 settembre 2000 n. 318 “regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i Comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali”; esso prevede i seguenti criteri di erogazione dei contributi: popolazione interessata del nuovo ente, numero degli enti associati e tipologia dei servizi esercitati in forma associata.

che regionali e dall'altro dagli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

La legge regionale e la legge statale sono chiamate ad individuare le risorse con le quali l'ente dovrà gestire la propria attività; tuttavia l'ente dovrà sempre di più vivere di propri introiti: la vera fonte di finanziamento deve essere costituita dagli introiti a copertura dei servizi affidati ed attivati dall'Unione stessa; è infatti fondamentale comprendere che l'Unione dovrà abbandonare il concetto di finanza derivata per perseguire una propria reale autonomia finanziaria⁴⁰⁶.

Un ulteriore problema che è doveroso sottolineare è quello del coordinamento delle Unioni con le Comunità montane: sono molti infatti i Comuni associati contemporaneamente in una Comunità montana e in un'Unione⁴⁰⁷.

A parere di chi scrive bisogna partire da una considerazione: che in montagna è ancora la Comunità montana a rappresentare il soggetto principale, se non esclusivo, di riferimento per l'esercizio di esperienze sovracomunali, le quali tuttavia possono realizzarsi anche per mezzo di diverse o di nuove forme associative, ma nell'ambito di un quadro normativo che deve necessariamente essere razionalizzato.

Se infatti così non accade, mantenendo in vita due enti simili, si duplicano da un lato i costi di funzionamento che potrebbero essere risparmiati, o destinati al miglioramento di servizi erogati e, dall'altro, non si ottiene l'eliminazione dell'ente che ha operato in modo peggiore.

In particolare si deve ritenere che, in tale ottica, un limite, da ravvisarsi nell'esigenza di non duplicare enti, consiste nel fatto che non vi possono essere due soggetti composti dagli stessi enti partecipanti; inoltre un ulteriore limite appare doversi ravvisare nel fatto che tali due soggetti non possano insistere sul medesimo territorio.

6. (Segue): d) gli accordi di programma

A differenza degli altri modi di gestione associata delle funzioni (ed in particolare delle convenzioni con le quali presentano maggiori tratti comuni) gli accordi di programma possono essere stipulati da una gamma più ampia di soggetti. Infatti i soggetti stipulanti non sono solo Comuni e Province, ma anche Regione, amministrazioni statali e "altri soggetti pubblici".

Vi è poi una previsione alquanto interessante: il contributo è aumentato del 5% nei casi in cui le Unioni coincidono esattamente con gli ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni individuati ex art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 112/1998.

⁴⁰⁶ Cfr. sul punto P. P. MILETI, *Le Unioni di Comuni. La cooperazione tra gli Enti locali quale scelta obbligata per i piccoli Comuni*, op. cit., p. 1283.

⁴⁰⁷ Si tenga presente che il considerevole aumento delle Unioni di Comuni deriva dagli incentivi erogati dallo Stato e dalle Regioni, che in genere non tengono conto dell'appartenenza di uno stesso Comune a due enti di secondo livello.

Gli accordi di programma consistono in intese tra enti pubblici al fine di rimediare alla frammentazione procedurale esistente nel panorama amministrativo come conseguenza della pluralità dei centri di potere.

La funzione degli accordi di programma è, in particolare, quella di supportare la realizzazione e la definizione di opere, interventi o programmi di intervento (ed in quest'ultimo caso – mi si passi l'espressione – l'istituto diventa un "programma di programma") di rilevante complessità, tale da rendere necessario il coinvolgimento e l'azione integrata e coordinata di soggetti istituzionali afferenti a più livelli di governo.

Si badi come l'attuale contesto locale sia caratterizzato da una distribuzione delle competenze e degli interessi in gioco, tale da coinvolgere più soggetti pubblici, nessuno dei quali da solo in grado di realizzare compiutamente gli obiettivi perseguiti: ciò spiega l'importanza e la diffusione della figura in esame.

In particolare mediante la stipula di tale accordo le amministrazioni si impegnano a porre in essere determinati atti amministrativi.

Autorevole dottrina⁴⁰⁸ osserva che gli accordi di programma non sono altro che contratti di diritto pubblico che creano in capo ai soggetti stipulanti le obbligazioni di assumere determinati provvedimenti amministrativi secondo le modalità, le scadenze, etc. previste nell'accordo stesso.

Tale accordo viene sottoscritto dai rappresentanti legali dell'ente, avendo esso (come del resto anche le convenzioni) un chiaro valore politico. Tuttavia la menzionata dottrina osserva come la sottoscrizione del rappresentante legale non può obbligare gli organi dell'ente competenti ad assumere le decisioni esecutive dell'accordo. In altri termini il rappresentante può impegnare l'ente sul *quomodo*, ma non sull'*an* di un determinato atto, avente quel contenuto, ma di competenza di altri organi.

Ad esempio se l'accordo di programma sottoscritto da un Sindaco prevede che il Comune predisponga un piano urbanistico particolareggiato (p.u.p.), l'impegno preso dal Sindaco si limita alla predisposizione della proposta di piano ed alla sua sottoposizione al Consiglio entro i termini e con le modalità stabilite, ma non può giungere a vincolare l'approvazione di tale piano. In sostanza il Sindaco può obbligarsi solo per ciò che rientra nella sua disponibilità.

Tuttavia questa situazione rappresenta comunque un caso limite poiché in genere l'accordo di programma segue alla convocazione di una conferenza di servizi prevista dall'art. 34, comma 3, del Testo Unico. Nell'ambito di tale conferenza si tratterà di valutare la volontà e la capacità dei rappresentanti degli Enti locali di addivenire a tale accordo. In tale fase essi saranno chiamati ad espletare

⁴⁰⁸ Cfr. sul punto G. PERICU, *L'accordo di programma nella legge sulle Autonomie locali*, in *Diritto amministrativo* (a cura di) L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA), tomo II, Bologna, 1998, pp.1639 e ss..

un'istruttoria preventiva, interna all'ente che rappresentano, al fine di valutare e verificare con l'organo competente la fattibilità dell'accordo stesso.

Tale conferenza è convocata, di propria iniziativa o su richiesta, dal Presidente della Regione, dal Presidente della Provincia o dal Sindaco.

L'accordo consiste nel consenso unanime del Presidente della Regione, del Presidente della Provincia, dei Sindaci e dei rappresentanti legali delle amministrazioni coinvolte.

L'iniziativa per promuovere l'accordo appartiene al Presidente della Regione, al Presidente della Provincia, al Sindaco: ciò dipende dalla "competenza primaria o prevalente" che l'ente rappresentato ha nei confronti dell'opera o dell'intervento da realizzare.

Si può anche verificare che l'iniziativa promani anche da uno o più soggetti interessati o coinvolti (per dover rilasciare un parere, un'autorizzazione, un visto), i quali potranno chiedere all'ente titolare della "competenza primaria o prevalente" di farsi promotore della conclusione dell'accordo.

L'art. 34, comma 4, stabilisce che "l'accordo ... è approvato con atto formale del Presidente della Regione o del Presidente della Provincia o del Sindaco ..."; il comma 5 parla di adesione del Sindaco.

Appare ragionevole ritenere che il procedimento consista nella stipula dell'accordo da parte dei legali rappresentanti delle amministrazioni interessate (atto di adesione), soggetto ad approvazione mediante atto formale (atto di approvazione) da parte del Presidente della Regione, del Presidente della Provincia o dal Sindaco, a seconda di quale sia l'ente che ha competenza primaria o prevalente sull'opera, sull'intervento o sul programma di interventi.

L'accordo di programma è considerato valido anche se manca un atto formale sottoscritto da tutte le autorità intervenute alla conferenza di servizi, ove ciascuna di esse abbia fatto pervenire all'autorità cui spetta approvarlo il proprio consenso all'intesa raggiunta.⁴⁰⁹

Se l'accordo provoca una variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del Sindaco deve essere ratificata dal Consiglio entro 30 giorni, a pena di decadenza.

La ratifica conferma che l'atto del Sindaco non è soggetto ad alcuna autorizzazione preventiva. Quindi tale atto è legittimo, ma provvisorio: volendolo guardare in una prospettiva civilistica si potrebbe dire che esso sia sottoposto alla condizione risolutiva del diniego di ratifica da parte dell'organo consiliare.

Se l'adesione del Sindaco non viene ratificata (e ciò comporta che la partecipazione del Comune viene meno) l'intesa deve intendersi decaduta, a meno che non venga

⁴⁰⁹ Cfr. sul punto Consiglio di Stato, VI, 7 febbraio 1996, n. 182, in *Cons. di Stato*, 1996, I, pp. 259 e ss.: infatti si statuisce che "ciò che giuridicamente caratterizza l'accordo è l'incontro dei consensi e cioè il "consenso unanime delle Amministrazioni interessate", nel quale si identifica il suo fondamento ...".

inserita apposita clausola che consenta la prosecuzione dell'intesa tra gli altri enti, anche nel caso di mancata ratifica.

Quid iuris se uno statuto comunale prevede la necessità di specifiche deliberazioni consiliari che autorizzano il Sindaco per la conclusione di accordi di programma? Essa deve considerarsi illegittima, poiché in tal modo “da un lato si sminuiscono le attribuzioni del Sindaco, che nel quadro del sistema è il responsabile politico amministrativo dell'Ente locale, con poteri di governo, di impulso e di programmazione, rafforzati dalla diretta investitura popolare e dall'altro, si aggrava la procedura con un adempimento, in contrasto con il principio di semplificazione volto a conferire efficienza all'attività amministrativa”⁴¹⁰.

È invece legittima una disposizione statutaria che preveda la possibilità per il Sindaco di richiedere nel concludere o promuovere accordi di programma, alla Giunta o al Consiglio, secondo la rispettiva competenza, di formulare, con specifica deliberazione, gli indirizzi dell'amministrazione comunale relativi alla materia oggetto dell'accordo⁴¹¹.

7. L'applicabilità delle norme del T.U. alla Regione Friuli Venezia Giulia e la relativa normativa regionale

Nel Friuli Venezia Giulia, nonostante la competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di ordinamento degli enti locali, introdotta con la legge costituzionale n. 2/1993, non è ancora intervenuta una legge compiuta ed organica⁴¹² che abbia disciplinato tale materia⁴¹³: di conseguenza si tratta di capire se ed in quale misura trovino applicazione le norme del T.U. n. 267/2000.

A tal proposito non si può dimenticare che l'art. 1, comma 2, del T.U. stabilisce che “le disposizioni del presente Testo Unico non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle rispettive norme di attuazione”.

Tale norma ha un duplice valore: in primo luogo non rappresenta altro che una precisazione poiché è chiaro che il mutamento dell'ordinamento degli Enti locali delle Regioni non può essere effettuato con legge statale, bensì con legge

⁴¹⁰ Cfr. sul punto TAR Lombardia, 3 maggio 1996, n. 367 in *I T.A.R.*, 1996, I, pp. 2421 e ss.

⁴¹¹ Cfr. sul punto TAR Lombardia, 24 giugno 1996 n. 847 in *I T.A.R.*, 1996, I, pp. 3114 e ss.

⁴¹² Si noti come altre Regioni ad autonomia differenziata abbiano invece prodotto una normativa organica: in particolare la Regione Valle D'Aosta con la L.R. 7 dicembre 1998 n. 54 e successive modifiche ed integrazioni ed il Trentino - Alto Adige con il D.P.G.R. 27 febbraio 1995 n. 4 e con la L.R. 23 ottobre 1998 n. 10.

⁴¹³ Da ultimo tale tentativo è stato affidato ad un disegno di legge regionale recante “Principi dell'ordinamento degli Enti locali nel Friuli Venezia Giulia” (cosiddetto disegno Beltrame, dal nome dell'Assessore alle Autonomie locali proponente).

regionale, poiché si tratta di materia riservata alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale⁴¹⁴.

In secondo luogo essa prescrive l'applicazione anticipata, anche nelle Regioni ad autonomia differenziata, dei nuovi e più autonomistici principi ad una condizione: che non risultino in contrasto con gli Statuti delle Regioni e con le norme di attuazione degli stessi. Ne deriva dunque che essi potrebbero anche essere in contrasto con altre leggi delle Regioni o delle Province autonome, diverse dagli statuti e dalle norme di attuazione di questi e prevalere su di esse⁴¹⁵.

Fatta questa premessa possiamo procedere ad esaminare quali norme del capo V (concernente le forme associative) siano applicabili alla Regione Friuli Venezia Giulia.

Appare pressoché pacifico che lo siano gli articoli 30, relativo alle convenzioni, e 31, relativo ai consorzi: a tal proposito non è ancora entrata in vigore alcuna normativa regionale che disciplini espressamente le due figure⁴¹⁶. Quindi si può rinviare alle considerazioni già svolte nei paragrafi 3 e 4.

Cosa accade invece in ordine alle disposizioni di cui all'art. 33, concernente l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni, e all'art. 35, contenente una norma transitoria che prevede i poteri sostitutivi del Governo in relazione all'adozione delle leggi regionali previste dall'art. 33, comma 4, T.U.? Qui l'inapplicabilità di tali disposizioni alla Regione Friuli Venezia Giulia è, come dire, *in re ipsa*: si tratta infatti di due norme di carattere programmatico per le Regioni a statuto ordinario, che, in quanto tali, non possono riguardare quelle a statuto speciale.

A livello regionale l'art. 10 della L.R. n. 15/2001 stabilisce che, entro un certo termine dalla pubblicazione del programma regionale di riordino delle funzioni regionali e di conferimento di funzioni e compiti amministrativi ai Comuni e alle Province, i Comuni interessati individuano soggetti, forme e metodologie per attuare l'esercizio associato delle funzioni di cui è previsto il conferimento, dandone comunicazione alla Giunta regionale. Anche qui si prevede il potere sostitutivo regionale: infatti in caso di inadempienza comunale la Giunta regionale provvede, sentita l'Assemblea delle Autonomie locali.

Del capo v del Testo Unico rimangono da esaminare ancora l'art. 32, relativo alle Unioni di Comuni, e l'articolo 34, concernente gli accordi di programma.

⁴¹⁴ La competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli Enti locali spetta alla Regione Sicilia fin dallo Statuto del 1948. Per le altre quattro Regioni ad autonomia differenziata tale previsione è invece contenuta per la prima volta nella legge costituzionale n. 2 del 23 settembre 1993, recante "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".

⁴¹⁵ Cfr. sul punto F. PITERÀ, *Statuti comunali e provinciali in La riforma degli Enti locali* (a cura di F. PITERÀ e di R. VIGOTTI), Torino, 2002, p. 6.

⁴¹⁶ Il citato disegno di legge regionale cosiddetto Beltrame, agli artt. 58 e 59, prevede la possibilità per gli Enti locali di stipulare convenzioni per la gestione in forma associata di servizi e di funzioni pubbliche locali, dettandone le modalità di stipula delle stesse, nonché la possibilità per gli stessi Enti locali di costituire consorzi.

Entrambi gli articoli del Testo Unico non trovano applicazione: per entrambe le due figure è presente una normativa regionale.

In particolare in ordine alle Unioni di Comuni è intervenuto l'art. 16, commi 37-41 della legge regionale 13 settembre 1999 n. 25⁴¹⁷.

A tali commi si aggiunga l'ultima parte del comma 36 che prevede l'applicabilità alle Unioni dei principi previsti per l'ordinamento dei Comuni, in quanto compatibili.

In buona parte la disciplina regionale è una riproposizione di quanto contenuto nel T.U. n. 267/2000: per cui, oltre alle osservazioni effettuate qui di seguito, si rinvia in gran parte a quanto già osservato nel paragrafo 5.

Da uno sguardo alla normativa regionale emerge come lo statuto delle Unioni dei Comuni in Friuli Venezia Giulia abbia un margine di manovra maggiore; da un lato non si disciplina l'organo politico monocratico e non si prevede che esso debba essere scelto tra i Sindaci dei Comuni aderenti. Dall'altro non si prevede che i componenti degli organi collegiali di governo debbano essere assessori o consiglieri dei Comuni che si uniscono.

Inoltre per gli organi collegiali non è previsto il limite del numero dei componenti previsti per i Comuni di dimensioni pari a quella dell'Unione: si tenga tuttavia presente che l'art. 37 del T.U. non trova applicazione nel Friuli Venezia Giulia poiché la materia è disciplinata dall'art. 2 della legge regionale n. 14/1995 ed inoltre dall'art. 6 della legge regionale n. 9/2001.

In ordine agli accordi di programma sono intervenuti gli artt. 19 e 20 della legge regionale 20 marzo 2000 n. 7 (Testo Unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso)⁴¹⁸.

⁴¹⁷ L'art. 16, commi 37-41, della L. R. n. 25/1999, recante norme di assestamento del bilancio 1999 e del bilancio pluriennale 1999-2001 ai sensi dell'articolo 10 della L.R. 20 gennaio 1982 n. 10, così recita:

37. Le Unioni di Comuni sono Enti locali costituiti da due o più Comuni, di norma contermini, per l'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni di loro competenza. I Comuni interessati approvano, a maggioranza assoluta dei componenti assegnati al consiglio, l'atto costitutivo, unitamente allo statuto dell'Unione.

38. Lo statuto individua gli organi dell'Unione e le modalità per la loro costituzione - garantendo la rappresentanza delle minoranze - oltre a indicare le funzioni da svolgere e le relative risorse. All'Unione competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi dalla stessa gestiti.

39. L'Unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni affidate e per i rapporti, anche finanziari, con i Comuni.

40. Dopo la costituzione di una Unione, altri Comuni contermini possono deliberare la propria adesione, mediante approvazione dell'atto costitutivo e dello statuto, con le modalità di cui al comma 37.

41. La Regione eroga a ciascun Comune che abbia aderito all'Unione un'assegnazione annuale integrativa, calcolata in misura percentuale rispetto alla somma dei trasferimenti disposti per l'anno precedente alla costituzione dell'Unione. L'assegnazione cessa con lo scioglimento dell'Unione. Le Unioni di Comuni possono presentare richieste distinte da quelle eventualmente presentate dai Comuni facenti parte dell'unione, per ottenere contributi regionali previsti a favore degli Enti locali.

⁴¹⁸ L'art. 19 della L.R. n. 7/2000, rubricato "accordi di programma", così stabilisce.

1. L'accordo di programma è finalizzato alla definizione e attuazione di opere o di interventi di interesse pubblico, nonché all'attuazione di programmi di intervento, che richiedono per la loro completa realizzazione l'azione integrata e coordinata della Regione, degli Enti locali, di Amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e di altri soggetti pubblici o privati.

Appare opportuno in questa sede segnalare alcune peculiari previsioni della normativa regionale: in primo luogo l'art. 19, comma 1 stabilisce che le amministrazioni coinvolte nell'accordo di programma possono essere anche "altri soggetti privati" ed in tal modo amplia la gamma dei soggetti che possono partecipare all'accordo stesso; inoltre il medesimo articolo, al comma 5, prevede espressamente che alla conferenza di servizi possano partecipare soggetti pubblici e privati diversi dalle parti interessate ed il cui intervento collaborativo possa contribuire alla fattibilità delle opere.

Infine la normativa regionale, per quanto non disciplinato dalla stessa, richiama la normativa nazionale: in particolare la L. n. 142/1990, così come modificata dalla L. n. 127/1997 (cosiddetta Bassanini 2), che, ad esclusione dell'ultimo comma, è stata ripresa in modo invariato nel Testo Unico.

Vi è poi una norma, l'art. 6 della legge regionale n. 15 del 15 maggio 2001 che prevede una specifica forma di collaborazione tra Province: in particolare tale disposizione stabilisce che "al fine di valorizzare le locali peculiarità culturali, sociali, economiche e linguistiche e promuovere lo sviluppo delle rispettive

2. Con l'accordo di programma si attua il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza, si definiscono in particolare le modalità e i tempi di esecuzione da parte di ciascuna Amministrazione e soggetto partecipante, il controllo dell'attuazione degli interventi, la verifica del rispetto delle condizioni fissate, le conseguenze derivanti da eventuali ritardi o inadempienze, l'eventuale revoca del finanziamento totale o parziale e l'attivazione di procedure sostitutive.

3. Il Presidente della Regione o il Presidente della Provincia o il Sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la stipulazione dell'accordo di programma, anche su richiesta dei soggetti di cui al comma 1 interessati alla partecipazione al medesimo.

4. Al fine di verificare la possibilità di stipulare l'accordo di programma, il Presidente della Regione o il Presidente della Provincia o il Sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le Amministrazioni e i soggetti interessati.

5. Le Amministrazioni interessate sono rappresentate da soggetti che dispongono dei poteri spettanti alla sfera dell'Amministrazione rappresentata in relazione all'oggetto dell'accordo, i quali si esprimono nella conferenza nel rispetto delle norme ordinarie sulla formazione della loro volontà. Possono partecipare alla conferenza soggetti pubblici e privati diversi dalle parti interessate di cui ai commi 1 e 3, il cui intervento collaborativo possa contribuire alla fattibilità delle opere.

6. L'accordo di programma è stipulato da tutti i soggetti di cui al comma 3 a seguito di approvazione unanime. I rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche possono stipulare l'accordo solo se competenti ad esprimere definitivamente la volontà dell'Amministrazione rappresentata. Conclusa la stipulazione, l'accordo di programma è approvato con atto formale dal soggetto che lo ha promosso ed è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione. Gli accordi di programma ai quali partecipa la Regione sono stipulati e approvati dal Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta medesima, su proposta dell'Assessore regionale alla programmazione.

7. Per quanto non previsto dal presente articolo si applica, ove compatibile, l'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, come modificato dall'articolo 17 della legge 127/1997.

L'art. 20 della menzionata legge, rubricato "effetti urbanistici dell'accordo di programma" così stabilisce:

1. L'accordo di programma approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale determina le eventuali conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici comunali, qualora l'adesione del Sindaco allo stesso sia ratificata dal Consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza. In tale caso l'accordo di programma produce gli effetti dell'intesa di cui all'articolo 89 della legge regionale 19 novembre 1991, n. 52, come sostituito dall'articolo 43, comma 1, della legge regionale 34/1997.

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1, all'accordo di programma vanno allegati gli elaborati previsti per i piani regolatori particolareggiati comunali (PRPC), di cui all'articolo 44 della legge regionale 52/1991, relativamente all'ambito oggetto dell'accordo di programma, o il progetto esecutivo dell'opera pubblica, nonché gli elaborati grafici dell'eventuale variazione al piano regolatore generale comunale (PRGC) relativamente ad un congruo intorno.

3. Qualora all'accordo di programma partecipino privati proprietari delle aree interessate, l'accordo medesimo deve prevedere, con riguardo ai proprietari aderenti, gli elementi di cui all'articolo 49, comma 2, della legge regionale 52/1991.

comunità, le Province individuano ambiti funzionali e interventi di interesse comune e definiscono congiuntamente le conseguenti modalità di cooperazione”.

Le modalità di cooperazione sono peraltro demandate alle Province stesse: tuttavia da un’analisi dei lavori preparatori emerge come si volesse da più parti indicare, a livello legislativo regionale, la “strada maestra” da seguire⁴¹⁹.

In relazione a tale norma non è facile delineare quale sia l’intenzione del legislatore: in altri termini non è facile stabilire, anche da un’analisi dei lavori preparatori a tale legge, se rappresenti una riproposizione degli strumenti collaborativi tradizionali o se invece rappresenti un *quid novi*.

Secondo taluni in dottrina, questa norma contiene la previsione di una nuova forma di collaborazione, che si aggiunge a quelle tradizionali stabilite nel T.U.⁴²⁰

Invero tra gli strumenti tradizionali non ancora previsti a livello regionale vi erano le convenzioni ed i consorzi, ma essi riguardano tutti gli Enti locali. Non avrebbe avuto dunque alcun senso, per riprodurre tali modelli, dettare una previsione *ad hoc* per le Province.

In relazione ai territori della montagna, come già anticipato, non trovano applicazioni le disposizioni del T.U.; nella Regione Friuli Venezia Giulia sono stati istituiti, con legge regionale n. 33/2002, i Comprensori montani che hanno sostituito, di fatto, le precedenti Comunità montane⁴²¹: a tal proposito l’art. 5 lett. a) di tale legge indica tra le funzioni dei Comprensori montani le funzioni amministrative attribuite alle Comunità montane.

Essi vengono definiti come Enti locali territoriali, dotati di autonomia statutaria, istituiti per la valorizzazione delle zone montane e per la promozione dell’esercizio associato delle funzioni comunali ed insistono su altrettante zone omogenee.

In particolare all’esercizio associato di funzioni comunali è dedicato il Titolo V di tale legge, il quale all’art. 25, comma 1 stabilisce che i Comuni facenti parte dei Comprensori montani possono esercitare le funzioni in forma associata mediante convenzioni oppure mediante il conferimento delle stesse ai suddetti Comprensori montani, determinandone i relativi settori operativi. Ed inoltre al comma 2 precisa altresì che “l’esercizio in forma associata delle funzioni di cui al comma 1, tramite

⁴¹⁹ Cfr. sul punto, tra gli altri, un subemendamento, presentato dai consiglieri regionali Bortuzzo, Londero e Vanin, che prevedeva di inserire nel testo legislativo il riferimento allo strumento delle riunioni di assemblee interprovinciali, in *Atti Consiglio Regionale Friuli Venezia Giulia, VIII legislatura, proposta di legge n. 37, presentata dai consiglieri Gbergetta, Mattassi, Petris, Sonogo, Tesini, Zvech, Alzetta, Travanut, Budin, Degrassi il 20.11.1995, assegnata alla V Commissione il 27.11.1998.*

⁴²⁰ Così P. PITTER, *Le Province (articoli 19, 20, 21)*, in *L’Amministratore Locale*, n. 5-6/2001, p. 20.

⁴²¹ Le leggi regionali del 28 agosto 2001 n. 18 e 19 hanno disposto la soppressione delle Comunità montane della Regione Friuli Venezia Giulia, con decorrenza dal 1° luglio 2002 (differita successivamente al 1° gennaio 2003), il loro commissariamento e la consultazione dei Sindaci dei Comuni interessati, come atti propedeutici all’istituzione di nuove realtà comprensoriali. Per ulteriori approfondimenti sulla L.R. n. 33/2002 cfr. *Atti Consiglio Regionale Friuli Venezia Giulia, VIII legislatura, disegno di legge n. 249, presentato dalla Giunta regionale il 2.4.2000, assegnato alla V Commissione il 2.4.2002.*

conferimento ai Comprensori montani comprende anche, ove necessario, la competenza dei Comprensori montani allo svolgimento delle relative procedure espropriative e di asservimento per pubblica utilità”.

Si noti infine come all'interno della generica dizione di “esercizio associato di funzioni comunali” si debba far rientrare anche la gestione associata di servizi: ciò peraltro trova conferma nella stessa previsione del primo comma di tale articolo.

8. Lo statuto degli Enti locali e le loro forme di collaborazione: quali i possibili contenuti?

La potestà per gli Enti locali di darsi il proprio statuto è stata prevista per la prima volta con la legge n. 142 del 1990: essa ha poi subito ulteriori ampliamenti con la legge n. 265 del 1999 (cosiddetta Napolitano-Vigneri) e con il D.Lgs. n. 267 del 2000. Infine da ultimo è stata sancita a livello costituzionale⁴²².

Come taluna dottrina⁴²³ mette in evidenza l'esperienza relativa all'attuazione della legge n. 142/1990 ha dimostrato come l'autonomia statutaria “abbia costituito più l'apparenza che la sostanza di un reale e profondo cambiamento nella struttura e nell'attività degli Enti locali: infatti si osserva che tale autonomia si è ridotta di fatto ad una sorta di omologazione di statuti tipo (o statuti standard) preconfezionati”.

Invece lo statuto non dovrebbe rappresentare “un elemento decorativo o fuorviante”, in cui si riproduca *in toto* il contenuto del testo legislativo, ma “un elemento ricco di potenzialità innovatrici, di carattere tutt'altro che marginale”, poiché è nella “piccola Costituzione” che ciascun Ente locale può esprimere le proprie particolarità e le proprie esigenze.⁴²⁴

L'art. 6, commi 2 e 3, del Testo Unico n. 267/2000 prevede il contenuto cosiddetto obbligatorio degli statuti comunali e provinciali: in particolare vi rientrano le forme di collaborazione tra Comuni e Province.⁴²⁵

Accanto a questo, lo statuto può prevedere un contenuto cosiddetto facoltativo⁴²⁶.

⁴²² Secondo parte della dottrina, peraltro, l'autonomia statutaria degli Enti locali trovava un fondamento costituzionale anche prima della modifica del titolo V, sulla base del combinato disposto degli artt. 5 e 128 Cost..

⁴²³ Cfr. sul punto E. MAGGIORA, *I principi costituzionali*, in *Il diritto degli Enti locali*, Milano, 2002, p. 35.

⁴²⁴ Così V. ITALIA, *Lo statuto autonomo dell'Ente locale in Lo statuto dell'Ente locale*, Milano, 1999, pp. 8-9.

⁴²⁵ Cfr. sul punto Part. 6, comma 2, T.U. n. 267/2000 che così recita: “Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente Testo Unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra Comuni e Province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente Testo Unico”.

L'elencazione non è affatto esaustiva: infatti altri articoli di legge demandano agli statuti altre importanti materie. Ciò avviene quando il D.Lgs. n. 267/2000 fa riferimento allo statuto utilizzando il modo indicativo oppure l'ausiliare “deve”.

Infine vi può essere un contenuto ulteriore (o *praeter legem*): appare chiaro come sia esso quello che permette di apportare le maggiori innovazioni e differenziazioni tra enti locali e che può costituire la vera autonomia dell'ente.

Gli statuti infatti possono disciplinare anche profili diversi da quelli previsti *ex lege*, purché non si pongano in contrasto con i principi posti da essa. Ciò avviene in quanto lo statuto è una delle manifestazioni dell'esistenza di un ordinamento giuridico interno.

Quindi lo statuto non potrà disciplinare esclusivamente ciò che viene riservato alla legge dalla Costituzione (organi di governo e funzioni fondamentali).

La previsione dell'art. 6 T.U., seppur il riferimento non può considerarsi esclusivo, va collegata alle norme del capo V del Testo Unico.

Come già visto, il capo v del D. Lgs. 267/2000 disciplina in modo relativamente esaustivo le forme associative tra Enti locali. Si tratta di capire quale spazio rimanga alla fonte statuto in tale materia: sicuramente essa può e deve indicare in linea di massima lo strumento o gli strumenti collaborativi da impiegare e differenziabili anche solo per tipo di servizio da svolgere o funzioni da esercitare.

A tal proposito autorevole dottrina sottolinea che lo statuto deve contenere le scelte di base in ordine all'esercizio di determinate competenze a un livello eccedente la sfera istituzionale. Ciò perché "alcune funzioni ed alcuni servizi non possono essere espletati in modo efficiente, per carenza di mezzi, strutture, personale, risorse, etc. da Enti locali di modeste dimensioni, per cui si rende necessario il ricorso a forme di collaborazione esterna; di conseguenza lo statuto diviene la sede deputata a positivizzare queste decisioni che in tal modo assumono un carattere di relativa stabilità"⁴²⁷.

Ed inoltre perché "l'autonomia locale non può essere pensata come mera sommatoria di una molteplicità di enti non comunicanti; non è sinonimo di separazione, dal momento che tutti questi enti, pur distinti e differenti per competenza e funzioni, sono parte di un sistema unitario ed integrato"⁴²⁸

Si ritiene che lo statuto possa sia scegliere tra le varie forme di collaborazione previste a livello legislativo sia sceglierne delle nuove.

Quid iuris se gli statuti, come spesso accade, contengono delle previsioni divergenti?

Sotto questo profilo, attenta dottrina osserva che il Testo Unico assegna alla legge regionale un ruolo importante nella definizione dei livelli ottimali dello svolgimento dei servizi secondo le forme di collaborazione scelte liberamente dagli Enti locali.

⁴²⁶ Ciò accade quando la legge si riferisce allo statuto con l'ausiliare "può".

⁴²⁷ Cfr. sul punto F. STADERINI, *L'autonomia statutaria e la potestà regolamentare*, op. cit., p. 85.

⁴²⁸ Così G. ROLLA, *Il principio costituzionale di autonomia* in *Manuale di diritto degli Enti locali*, Rimini, 1997, p. 36.

Tale ruolo è maggiormente importante proprio se si considera che le previsioni statutarie degli enti partecipanti possono essere divergenti⁴²⁹.

Come è noto il nuovo Titolo V della Costituzione ha dato copertura costituzionale al principio dell'autonomia statutaria degli Enti locali.

A questo punto la questione che si pone è relativa a quali vincoli gli statuti debbano rispettare a seguito del nuovo Titolo V della Costituzione. Mancano infatti per essi, a differenza di quanto avviene per gli statuti regionali (ciò è indice di uno "status" differenziale), ulteriori disposizioni concernenti il contenuto degli stessi nonché la procedura per la loro approvazione.

Parte della dottrina sostiene che tali elementi vadano ricavati dal dettato costituzionale: in sostanza si ritiene che gli statuti debbano adeguarsi solo ai principi derivanti dal testo costituzionale.

Secondo altri (ed è questa la soluzione che appare migliore) tale lacuna costituisce un indice di una competenza legislativa (statale o regionale) per cui, fino all'entrata in vigore di una nuova normativa, si applica il Testo Unico. Ciò del resto trova conforto anche nel dato che nel nuovo testo costituzionale la potestà statutaria è fortemente influenzata dalla legge e sotto questo profilo lo statuto appare ancora fonte ad essa subordinata: infatti il nuovo Titolo V da un lato non ha elevato lo statuto al rango di fonte primaria e dall'altro non ha previsto una riserva di competenza a favore dello stesso.

Di conseguenza lo statuto, ad esempio, di una Unione di Comuni dovrà rispettare nella propria disciplina quanto contenuto a livello legislativo e potrà discostarsene solo per creare un *quid pluris* o un *quid novi*.

In sostanza ciò che cambia con il Titolo V è che lo statuto si pone in diretto rapporto con la Costituzione e non con una fonte legislativa (così come accadeva nel precedente sistema ex art. 128 Cost.).

Quindi dopo la recente modifica costituzionale si può sostenere che via sia una tricotomia delle fonti a disciplinare la materia statutaria: Costituzione, legge statale che detta norme di principio, statuto; sotto questo profilo si può parlare di "nuova" subprimarietà della fonte statutaria⁴³⁰.

Rimane di fatto invariato, a parere di chi scrive, il rapporto tra la fonte legislativa e la fonte statutaria, così come ricostruito sia dalla dottrina maggioritaria che dalla giurisprudenza, per cui vige il criterio della concorrenza: spetta alla legge la fissazione dei principi fondamentali e allo statuto la disciplina di dettaglio della materia.

⁴²⁹ Cfr. sul punto F. PITERÀ, *Statuti comunali e provinciali* in *La riforma degli Enti locali* (a cura di) F. PITERÀ e R. VIGOTTI) Torino, 2002, pp. 35-36.

⁴³⁰ Per ulteriori approfondimenti sullo statuto come fonte cfr. *supra* il contributo di E. D'ORLANDO, *Lo statuto comunale nel sistema delle fonti*.

La Corte costituzionale, in una recente pronuncia⁴³¹, ha chiarito che l'art. 117, secondo comma, lett. p) Cost. non si applica alle Regioni a Statuto speciale, poiché le disposizioni del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione, di cui alla legge costituzionale n. 3/2001, non si applicano alle Regioni ad autonomia speciale, se non per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”, ai sensi di quanto stabilisce anche l'art. 10 della legge di riforma. Prosegue la Corte sostenendo che “nel caso specifico dell'ordinamento degli Enti locali, il nuovo testo dell'art. 117 non fa che ripercorrere, in forme nuove, le tracce del sistema costituzionale preesistente, in cui le sole Regioni a statuto speciale godevano già (in particolare dopo la riforma degli statuti recata dalla legge costituzionale 23 settembre 1993 n. 2) di una competenza primaria in materia di ordinamento degli Enti locali del proprio territorio, mentre le Regioni ordinarie ne erano prive. Tale competenza, attribuita alle Regioni differenziate, non è intaccata dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti”.

Per la Regione Friuli Venezia Giulia, essendo questa una Regione a statuto speciale, dotata di potestà legislativa esclusiva o primaria in materia di ordinamento degli Enti locali a seguito della legge costituzionale n. 2 del 1993, il rapporto intercorre dunque tra la legge regionale e la fonte statutaria.

Sarà la sapienza del legislatore regionale, anche ai fini di rispettare lo spirito del nuovo dettato costituzionale teso a valorizzare l'autonomia statutaria, a far in modo che si legiferi esclusivamente con normativa di principi oppure che si prevedano delle forme di deroga, al fine di consentire che gli statuti degli enti minori concorrano a delineare l'ordinamento degli Enti locali della Regione, cioè in sostanza a fare in modo che le singole comunità si autodeterminino, sia pure nell'ambito di alcuni “tratti” generali comuni.

9. Le previsioni normative degli Statuti comunali e provinciali della Regione Friuli Venezia Giulia sulle forme di collaborazione esterna.

Non si può sottacere il fatto che parte degli statuti dei Comuni della Regione Friuli Venezia Giulia risultano essere adeguati al D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, parte alla L. 3 agosto 1999 n. 265 e altra parte infine risulta ancora adeguata alla L. 8 giugno 1990 n. 142 e successive modifiche ed integrazioni fino all'entrata in vigore della legge del 1999.

Sotto questo profilo il quadro complessivo si presenta alquanto farraginoso e, talvolta, anacronistico per cui vi è la necessità di “metter mano” alle norme statutarie, al fine di adeguarle alle normative statali e regionali sopravvenute.

⁴³¹ Cfr. sul punto Corte Costituzionale, sentenza 13 febbraio 2003 n. 48, in *Giur. Cost.* 2003, gennaio-febbraio, fasc. 1, pp. 342 e ss..

In materia di forme collaborative la maggior parte degli statuti analizzati non fanno altro che riportare in modo pedissequo quanto contenuto negli articoli della normativa nazionale cui si sono rispettivamente adeguati.

Sotto questo profilo non vi sono notevoli differenze e novità rispetto a quanto avviene negli statuti degli Enti locali del resto d'Italia.

Ci si limita qui dunque ad osservare quali siano le scelte statutarie in ordine alle forme e alle metodologie per la collaborazione esterna presenti negli statuti vigenti degli Enti locali del Friuli Venezia Giulia.

In vari statuti manca una previsione di alcune delle forme di collaborazione tra enti locali: ad esempio dell'Unione dei Comuni.

In alcuni addirittura non è nemmeno presente un accenno alle forme associative, in altri è presente un mero riferimento *en passant* alle stesse, in altri ancora vi è dedicato un solo articolo rubricato "gestione associata di funzioni e servizi" (o dizioni simili): in questi due casi vi è in genere un rinvio *per relationem* alle forme di cooperazione così come disciplinate dalla legge.

In altri infine vi è una disciplina esaustiva delle varie forme di collaborazione: tuttavia in genere si riprende, come già detto, quanto stabilito dalla fonte legislativa.

Istituto interessante è la cosiddetta Conferenza del Medio Friuli su base comprensoriale, presente nello statuto di Codroipo. Tale istituto potrebbe oggi godere di nuova linfa soprattutto a seguito della previsione di 22 aree costituenti altrettanti ambiti territoriali ottimali (a.t.o.) con la delibera della Giunta regionale⁴³² che ha dato attuazione all'art. 10 della L.R. n. 15 del 15 maggio 2001.

Altri Comuni (ad es. Gradisca d'Isonzo) prevedono espressamente la scelta della conferenza di servizi anche per addivenire alla stipula di convenzioni.

Inoltre si noti come taluni statuti disciplinano altresì in maniera superflua, per non dire eccessiva (cioè *ultra vires*), il contenuto delle forme di collaborazione: si pensi ad esempio, tra gli altri, allo statuto del Comune di Spilimbergo in cui sono presenti norme di contenuto ulteriore rispetto a quelle della fonte legislativa, sugli organi consortili, cioè in materia che è di chiara competenza dello statuto consortile.

Ciò che si può osservare nella situazione statutaria regionale degli Enti locali, è che spesso le metodologie di cooperazione previste nello statuto di un Comune non trovano riscontro negli statuti dei Comuni contermini o comunque in quelli degli Enti locali con i quali gli stessi hanno, *de facto*, una maggiore probabilità di cooperazione.

⁴³² Cfr. sul punto la delibera della Giunta regionale Friuli Venezia Giulia n. 4336 del 13 dicembre 2002, recante "Individuazione di ambiti territoriali per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni".

In ogni caso il dato che emerge più lampante è che solo in pochissimi casi si positivizza una vera e ragionata scelta delle forme di collaborazione. Nella stragrande maggioranza si riportano a livello statutario tutte le forme di collaborazione previste dalla legge, quasi a sottolineare la volontà di non pregiudicarsi la possibilità di ricorrere ad alcuna di esse.

La situazione normativa non è molto differente se si sposta l'attenzione sugli statuti provinciali. In particolare due⁴³³ delle quattro Province vi dedicano una trattazione specifica, le altre due una trattazione superficiale ed estremamente rapida. Anche qui del resto i contenuti sono scarsamente innovativi rispetto a quanto previsto a livello legislativo.

10. Note conclusive e prospettive per il futuro

L'esperienza ci insegna che soltanto la libera volontà associativa dei singoli Comuni ha portato ottimi risultati in ordine alla gestione degli stessi, poiché solamente i Comuni sono in grado di valutare l'opportunità di associarsi ai fini di garantire un servizio migliore ai propri cittadini. Sotto questo profilo non avrebbe dunque senso, come pure si è ventilato da varie parti, imporre l'associazione né limitarne il numero degli aderenti.

Ed inoltre, soprattutto per i piccoli Comuni, non avrebbe alcun senso, stabilire giuridicamente ciò che già avviene per natura.

Talvolta nell'esperienza delle convenzioni tra Enti locali (e ciò anche nel Friuli Venezia Giulia) si è anche riscontrato un aumento dei costi per alcuni dei Comuni aderenti alla convenzione: tuttavia a fronte di tale aumento si è altresì riscontrato un miglioramento della qualità dei servizi erogati, anche rispetto alla comunità di quello stesso ente. Dunque mi sia consentito dire che il gioco vale in ogni caso la candela.

Tra le forme di collaborazione aventi un fine istituzionale il successo dell'Unione di Comuni è dovuto anche al fatto che la legge lascia alla fonte statutaria della costituenda Unione (che è Ente locale seppur di carattere associativo) la possibilità di positivizzare determinate decisioni, non entrando dunque in modo invasivo nella delicata materia degli assetti istituzionali locali. Ciò dovrebbe far riflettere anche il legislatore (sia esso statale o regionale) al fine di non intervenire in modo drastico nel determinare gli assetti organizzativi degli Enti locali.

Non c'è dubbio che la previsione legislativa di strumenti per un'amministrazione consensuale tra loro distinti consente agli Enti locali di scegliere la forma collaborativa ritenuta più appropriata al caso, sia in ordine ai soggetti con i quali instaurare il rapporto collaborativo, sia in relazione alla tipologia dell'attività che si

⁴³³ Lo statuto della Provincia di Udine vi dedica il capo III della sezione III del titolo III e lo statuto della Provincia di Trieste il proprio titolo VII.

tratta di porre in essere in comune. Tuttavia ciò non toglie che vi sia l'esigenza di evitare inutili doppioni e sovrapposizioni indesiderate. Lo statuto dovrà essere la fonte deputata a positivizzare queste scelte.

È chiaro che un'ampia differenziazione tra il contenuto dei vari statuti, che rappresenta *sine dubio* un dato positivo, poiché costituisce espressione di autonomia e di libertà, appare un po' più problematica in ordine alle forme di collaborazione e alle forme associative, che presuppongono atti bilaterali o plurilaterali, poiché nascono dall'accordo di due o più enti.

Infatti appare evidente a tal proposito che norme diverse (ed in particolare se non assistite dalla possibilità di deroga) possono essere un ostacolo alla libertà di associarsi che costituirebbe, soprattutto per i piccoli Comuni, laddove l'unione fa, più che mai, la forza, un dato estremamente negativo ed in qualche misura anche scardinante, poiché ciascun ente tenderebbe a far prevalere inevitabilmente le soluzioni contenute nel proprio statuto.

Come già detto, gli statuti possono prevedere forme e metodologie di collaborazione anche nuove rispetto a quelle previste a livello legislativo: sotto questo profilo si ha motivo di ritenere che nei prossimi anni, data la fitta rete di rapporti intercorrenti tra Enti locali ed in particolare modo tra Comuni e tra Comuni e Province, si assisterà ad uno sviluppo notevole delle forme di collaborazione: ciò inevitabilmente mette in luce come la materia in oggetto sia di stringente attualità e sottenda notevoli potenzialità.

In ordine agli statuti degli Enti locali e alla positivizzazione in essi della scelta delle forme di collaborazione, ciò che manca nel Friuli Venezia Giulia è, a parere di chi scrive, una riflessione per razionalizzare le scelte degli Enti locali: manca a tal proposito un dialogo tra gli stessi, al fine di decidere come farlo e di coordinare una determinata scelta alla tipologia delle funzioni e dei servizi da esercitare in comune, nonché delle materie e dei rispettivi territori, fermo restando che la scelta è unilaterale e quindi spetta solo ed esclusivamente al singolo ente. Sarebbe questo un modo per "differenziarsi", ma "in comune".

Se così non fosse, non si comprenderebbe come le forme di collaborazione tra più enti possano essere stabilite da fonti autonome proprie a ciascuno di essi (secondo quali forme potrebbero collaborare due enti i cui statuti prevedessero forme diverse?).

In tal caso bisognerebbe forse assegnare all'espressione "forme di collaborazione" un significato diverso, attinente al procedimento ed al riparto di compiti, all'interno dell'ente, in ordine alle fasi che precedono la deliberazione di adesione (o di recesso o di qualunque manifestazione di volontà dell'ente) a forme di collaborazione, materia che sarebbe altresì di squisita competenza statutaria, ma che avendo numerose implicazioni con altre problematiche, esula inevitabilmente dalla presente trattazione.

Costituzione della Repubblica Italiana

(estratto)

Omissis

Art. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Omissis

TITOLO V

Le Regioni, le Province, i Comuni

Art. 114.

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.⁴³⁴

Art. 115.⁴³⁵

Art. 116.

Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino Alto Adige è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

⁴³⁴ Articolo così sostituito dall'art. 1, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁴³⁵ Articolo abrogato dall'art. 9, comma 2, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.⁴³⁶

Art. 117.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha 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;

⁴³⁶ Articolo così sostituito dall'art. 2, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

- 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 dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono 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 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 e 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 di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.⁴³⁷

Art. 118.

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.⁴³⁸

Art. 119.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

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

⁴³⁷ Articolo così sostituito dall'art. 3, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁴³⁸ Articolo così sostituito dall'art. 4, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.⁴³⁹

Art. 120.

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso 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, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.⁴⁴⁰

Art. 121.

Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.⁴⁴¹

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.⁴⁴²

Art. 122.

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono

⁴³⁹ Articolo così sostituito dall'art. 5, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁴⁴⁰ Articolo così sostituito dall'art. 6, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁴⁴¹ Comma così modificato dall'art. 1, l.c. 22 novembre 1999, n. 1.

⁴⁴² Comma così sostituito dall'art. 1, l.c. 22 novembre 1999, n. 1.

disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.⁴⁴³

Art. 123.

Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a *referendum* popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a *referendum* non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.⁴⁴⁴

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.⁴⁴⁵

Art. 124.⁴⁴⁶

Art. 125.

447

⁴⁴³ Articolo così sostituito dall'art. 2, l.c. 22 novembre 1999, n. 1.

⁴⁴⁴ Articolo così sostituito dall'art. 3, l.c. 22 novembre 1999, n. 1.

⁴⁴⁵ Comma aggiunto dall'art. 7, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁴⁴⁶ Articolo abrogato dall'art. 9, comma 2, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

Art. 126.

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.⁴⁴⁸

Art. 127.

Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.⁴⁴⁹

Art. 128.⁴⁵⁰

Art. 129.⁴⁵¹

Art. 130.⁴⁵²

⁴⁴⁷ Comma abrogato dall'art. 9, comma 2, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁴⁴⁸ Articolo così sostituito dall'art. 4, l.c. 22 novembre 1999, n. 1.

⁴⁴⁹ Articolo così sostituito dall'art. 8, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁴⁵⁰ Articolo abrogato dall'art. 9, comma 2, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁴⁵¹ Articolo abrogato dall'art. 9, comma 2, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

Art. 131.

Sono costituite le seguenti Regioni:

Omissis

Friuli-Venezia Giulia;

Omissis

Art. 132.

Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.⁴⁵³

Art. 133.

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

Omissis

⁴⁵² Articolo abrogato dall'art. 9, comma 2, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁴⁵³ Comma così modificato dall'art. 9, comma 1, l.cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione. (estratto)

Omissis

Art. 10

1. Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Omissis

Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1*Statuto speciale della Regione Friuli – Venezia Giulia. (estratto)**Omissis***TITOLO II
Potestà della Regione****CAPO I
Potestà legislativa****Art. 4**

In armonia con la Costituzione, con i principi generali *dell'ordinamento giuridico della Repubblica*,⁴⁵⁴ con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:

- 1) ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto;
- 1–*bis*) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni;⁴⁵⁵
- 2) agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale;
- 3) caccia e pesca;
- 4) usi civici;
- 5) impianto e tenuta dei libri fondiari;
- 6) industria e commercio;
- 7) artigianato;
- 8) mercati e fiere;
- 9) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale;
- 10) turismo e industria alberghiera;

⁴⁵⁴ Parole così sostituite dall'art. 5, comma 1, lettera b), della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

⁴⁵⁵ Numero aggiunto dall'art. 5 della l.cost. 23 settembre 1993, n. 2. Per l'attuazione delle norme di cui al suddetto n. 1–*bis*, si veda il D.Lgs. 2 gennaio 1997, n. 9.

- 11) trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale;
- 12) urbanistica;
- 13) acque minerali e termali;
- 14) istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale.

Omissis

CONVEGNO

*Le Autonomie locali
nelle specialità regionali*

Villa Manin
Passariano – Codroipo
12 dicembre 2003

ORE 9.00 SALUTO DELLE AUTORITÀ

ORE 9.30 Principio di specialità, forma di Stato e forma di Governo – Qualche riflessione sulla autonomia regionale speciale

Prof. Giovanni Moschella

Università degli Studi di Udine – Facoltà di Economia e Commercio

ORE 10.00 Analisi della normativa degli Enti locali con particolare riferimento agli Statuti comunali e provinciali

Prof. Luca Mezzetti

Università degli Studi di Udine – Dipartimento di Scienze Giuridiche

Il Consiglio delle Autonomie locali tra teoria della rappresentanza e sistema delle fonti

Dott.ssa Elena D'Orlando

Università degli Studi di Udine – Dipartimento di Scienze Giuridiche

ORE 11.00 *Pausa*

ORE 11.15 La legge “La Loggia” e le Regioni speciali

Prof. Antonio Ruggeri

Università degli Studi di Messina – Dipartimento di Scienze
Giuspubblicistiche

ORE 11.45 DIBATTITO

ORE 13.00 CONCLUSIONE DEI LAVORI