

REGIONI ED ENTI LOCALI

Marco Di Folco

1. Il rapporto regione-enti locali tra norme costituzionali autoapplicative ed esigenze di attuazione del nuovo titolo V: uno sguardo d'insieme. – 2. Lo stato dell'arte sugli statuti delle regioni ordinarie. – 2.1 Il caso della Lombardia. – 2.2 Il caso del Molise. – 3. La riforma del sistema amministrativo regionale e locale in Umbria. – 3.1 I principi del sistema amministrativo regionale e locale. – 3.2 La legge umbra di riforma del sistema regionale e locale come legge di principi: una valutazione critica. – 3.3 La disciplina delle forme associative. – 4. Le misure di sostegno ai piccoli comuni *uti singuli* tra stato e regioni. – 5. La partecipazione degli enti locali ai processi decisionali delle regioni: oltre i consigli delle autonomie locali. – 6. I conferimenti di funzioni amministrative agli enti locali. – 7. Regioni speciali ed enti locali. – 7.1 La potestà ordinamentale delle regioni speciali sui “propri” enti locali. – 7.2 Il controllo della corte dei conti sulla sana gestione finanziaria degli enti locali situati nelle regioni speciali. – 7.3 Il rapporto con gli enti locali nelle leggi statutarie delle regioni speciali: il caso della Sardegna.

1. Il rapporto regione-enti locali tra norme costituzionali autoapplicative ed esigenze di attuazione del nuovo titolo V: uno sguardo d'insieme.

Il rapporto tra regioni ed enti locali è da tempo al centro di impostazioni profondamente divergenti. Le non poche ambiguità contenute al riguardo nella costituzione del 1948 e la sfasatura temporale che ha caratterizzato l'attivazione (nei primi anni settanta) delle regioni a statuto ordinario rispetto all'adeguamento (nel 1990) della legislazione comunale e provinciale al *novum* autonomistico recato dalla carta fondamentale, hanno alimentato, nell'approccio al tema che ci occupa, l'oscillazione tra un polo “regionalista” ed un polo “municipalista”, nonché l'intreccio e la sovrapposizione tra una concezione separatistico-garantista delle relazioni regioni-enti locali ed un inquadramento delle medesime in chiave eminentemente collaborativa ⁽¹⁾.

La riforma del titolo V della parte seconda della costituzione di cui alla l.c. 18 ottobre 2001, n. 3 (anticipata dalla l.c. 22 novembre 1999, n. 1), pur ereditando dal passato talune ambivalenze e pur ponendo all'attenzione degli interpreti disposizioni di non sempre agevole lettura, contiene

⁽¹⁾ Per una recente ricostruzione delle ambiguità dell'originario modello costituzionale in ordine ai rapporti tra regioni ed enti locali, cfr. T. GROPPi, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il consiglio delle autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2001, pp. 1060 e ss. Utili indicazioni anche in G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra stato e regioni*, Milano, 2002, pp. 1 e ss.

importanti indicazioni: l’assunzione di comuni, province e città metropolitane al rango di soggetti costitutivi della repubblica e l’enucleazione in favore di essi di un più solido (ancorché per certi versi ancora imperfetto) statuto costituzionale sotto il profilo dell’autonomia normativa, amministrativa e finanziaria, inducono ragionevolmente ad escludere dal novero delle opzioni costituzionalmente compatibili il modello basato sulla prevalenza delle regioni nei confronti dei rispettivi enti locali; ne consegue la necessità di improntare le dinamiche dei sistemi regionali delle autonomie locali sempre più a logiche di leale collaborazione ⁽²⁾.

Per altro verso è ben noto come l’effettività del disegno concepito nel 1999/2001 sia consegnata solo in parte a statuizioni costituzionali autoapplicative, quali, ad esempio, quelle relative alla potestà normativa degli enti locali; per il resto essa richiede l’attivazione di articolati processi attuativi di pertinenza sia statale che regionale. Sul piano degli adempimenti che chiamano in causa il legislatore statale la valutazione che può esprimersi con riferimento all’anno preso in considerazione in queste pagine (in linea di principio il 2007) ⁽³⁾ non si discosta da quella già formulata nelle precedenti edizioni del presente *Rapporto*, non essendosi proceduto, alla luce dell’art. 117, comma 2, lett. p), cost., né alla determinazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, né alla revisione del testo unico degli enti locali di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ⁽⁴⁾; a ciò si aggiunge, sempre da parte dello stato, la mancata enucleazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, indispensabili allo scopo di orientare le relazioni finanziarie tra gli enti territoriali costitutivi della repubblica lungo le direttrici indicate dall’art. 119 cost. In particolare il disegno di legge recante *Delega al Governo per l’attuazione dell’art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione e per l’adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001*, presentato presso il senato della repubblica il 5 aprile del 2007 (AS 1464), non è andato oltre l’esame in commissione; mentre in tema di autonomia finanziaria ci si è arrestati all’assegnazione,

⁽²⁾ Valgano al riguardo le considerazioni di F. MERLONI, *I rapporti tra Regioni ed enti locali: dalla separazione (e competizione) alla necessaria collaborazione*, in L. CHIEFFI-G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, pp. 283 e ss.

⁽³⁾ Si precisa fin d’ora che in questo contributo l’analisi assumerà talora un orizzonte temporale più ampio rispetto a quello cui essa in prevalenza si rivolge (il 2007). Sulle difficoltà metodologiche che il genere letterario “rapporto annuale” pone sul piano del rigoroso rispetto dell’anno di riferimento, cfr. le preziose indicazioni di A. D’ATENA, *Introduzione*, in ISSIRFA-CNR, *Terzo rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2005, XIX.

⁽⁴⁾ Cfr. G. MELONI, *Regioni ed enti locali*, in ISSIRFA-CNR, *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, cit., p. 553, in relazione al mancato esercizio delle deleghe all’uopo contenute nella l. 5 giugno 2003, n. 131; nonché Id., *Regioni ed enti locali*, in ISSIRFA-CNR, *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2006, p. 303, ove si evidenzia come anche nel biennio 2005/2006 la definizione dei rapporti regioni-enti locali rimanga ancora in larga parte condizionata dall’inattuazione del nuovo titolo V.

il 29 settembre 2007, alle commissioni riunite bilancio e finanze della camera dei deputati di un disegno di legge contenente *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale* (AC 3100). Infine, al di là della determinazione delle funzioni fondamentali, il legislatore statale non ha ritenuto di dover procedere, nelle materie di propria competenza, all’attivazione di organici trasferimenti di funzioni amministrative verso le regioni e gli enti locali, sul modello di quelli da ultimo posti in essere in base alla l. 15 marzo 1997, n. 59 e al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Nel complesso si registra, dunque, un perdurante vuoto normativo in ordine ad oggetti di disciplina la cui definizione è viceversa essenziale non solo per individuare l’ambito di autonomia degli enti locali, ma anche per tentare di dipanare, in coerenza col principio del pluralismo istituzionale paritario, l’intricato nodo delle relazioni tra questi ultimi e le rispettive regioni di appartenenza.

Ma l’attuazione del nuovo titolo V segna il passo anche sul terreno della produzione normativa regionale. Da questo punto di vista occorre anzitutto segnalare che nel corso del 2007 nessuna delle regioni ordinarie ancora inadempienti ha provveduto alla definitiva approvazione di un nuovo statuto in base alle regole introdotte dalla l.c. 1/1999. Anche se, nel caso del Molise, l’*iter* che dovrebbe condurre a tale esito ha conosciuto un momento formale di ripresa attraverso la ricostituzione, con legge, di un’apposita commissione consiliare; mentre in Lombardia il consiglio regionale, nel 2008, ha approvato in prima e seconda lettura la nuova carta statutaria sulla base di un progetto di legge presentato alla fine del 2007 ⁽⁵⁾. Nel complesso lo stallo che sembra contrassegnare l’elaborazione, laddove ancora mancanti, degli statuti di seconda generazione rappresenta un’ulteriore spia dello scarto tra la costituzione vivente e quella riscritta nel 1999/2001 ⁽⁶⁾, particolarmente su un tema come quello dei rapporti tra regioni ed enti locali rispetto al quale siffatte fonti sono chiamate ad effettuare scelte tutt’altro che irrilevanti ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Più precisamente si tratta del progetto di legge numero 292, presentato presso il consiglio regionale il 27 dicembre 2007. Nel momento in cui si licenzia questo lavoro, pertanto, le regioni ordinarie che non hanno ancora proceduto all’approvazione del nuovo statuto sono la Basilicata, la Campania, il Molise ed il Veneto.

⁽⁶⁾ Per usare le parole di T. GROPPi, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, in *Le Regioni*, 3-4/2007, p. 421.

⁽⁷⁾ Si ricorda che, a mente dell’art. 123 cost. così come modificato dalla l.c. 1/1999, gli statuti ordinari sono chiamati a prevedere, tra l’altro, i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione. Questa formula, più ampia di quella precedentemente impiegata dalla carta repubblicana (che discorreva di norme relative all’organizzazione interna della regione), è interpretata dalla dottrina in senso estensivo, sì da ricomprendere la disciplina del sistema amministrativo integrato regione-enti locali; in questa chiave il rilievo della fonte statutaria in ordine al tema oggetto di analisi in queste pagine risulta significativamente accresciuta. Sul punto 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*, Milano, 2001, p. 82; M. CARLI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: pochi e dimenticati*, in www.federalismi.it (23 marzo 2006), p. 6; V. ANTONELLI, *L’ordinamento amministrativo regionale e l’amministrazione consiliare*, in M. CARLI-G. CARPANI-A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Bologna, 2006, p. 137.

Passando all'esame della legislazione regionale, le novità più significative da porre in evidenza in questa sede consistono nell'approvazione, da parte dell'Umbria, di un'organica riforma del sistema amministrativo regionale e locale e, da parte del Piemonte, di una specifica disciplina rivolta ai piccoli comuni ⁽⁸⁾; a ciò si aggiunge l'adozione, da parte delle regioni ordinarie dotate di un nuovo statuto che non avevano all'uopo provveduto in passato, di puntuali normative in ordine ai consigli delle autonomie locali. D'altra parte le leggi di conferimento di funzioni amministrative agli enti locali si segnalano non tanto per l'attitudine a mettere in discussione scelte allocative già operate soprattutto in attuazione del d.lgs. 112/1998, quanto per la tendenza ad introdurre discipline sostanziali che richiedono di essere attentamente ricostruite in relazione al rispetto degli spazi di normazione garantiti a comuni, province e città metropolitane specie dall'art. 117, comma 6, cost.

Dalle sintetiche notazioni poc'anzi sviluppate discende la struttura del presente contributo, il quale tenterà di dipanare il nodo dei rapporti tra regioni ed enti locali prendendo in considerazione rispettivamente: lo stato dell'arte in tema di statuti regionali ordinari; la legge umbra di riforma del sistema amministrativo regionale e locale e quella piemontese concernente i piccoli comuni ⁽⁹⁾; la legislazione regionale relativa alla partecipazione delle autonomie locali ai processi decisionali delle regioni; la legislazione regionale di conferimento di funzioni amministrative agli enti locali. Il paragrafo conclusivo avrà invece ad oggetto le regioni speciali: in questo ambito sarà dedicata particolare attenzione sia alla giurisprudenza costituzionale che nel 2007 è intervenuta a precisare la portata della potestà legislativa primaria sull'ordinamento degli enti locali di appartenenza ad esse riconosciuta fin dalla l.c. 23 settembre 1993, n. 2, nonché dei controlli sulla sana gestione finanziaria intestati alla corte dei conti; sia alle scelte operate in ordine al tema indagato nel presente contributo dalle leggi statutarie, e cioè da quelle fonti che, in virtù di quanto disposto dalla l.c. 31 gennaio 2001, n. 2, consentono alle regioni speciali di dettare una propria disciplina “statutaria” su oggetti – quali il referendum, l'iniziativa legislativa e la forma di governo – già rimessi all'autonoma determinazione degli statuti delle regioni di diritto comune.

⁽⁸⁾ Si tenga inoltre presente che il 18 aprile del 2007 la camera dei deputati ha approvato in prima lettura un disegno di legge recante *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni*, successivamente trasmesso al senato della repubblica (AS 1516) ove il procedimento non è tuttavia giunto a conclusione.

⁽⁹⁾ L'analisi della legge piemontese sui piccoli comuni sarà per altro condotta alla luce dell'AS 1516 menzionato nella nota precedente. Cfr., in particolare, *infra* il par. 4.

2. Lo stato dell’arte sugli statuti delle regioni ordinarie

2.1 Il caso della Lombardia

Come si ricava da quanto accennato nel precedente paragrafo, il punto di più pronunciato avanzamento dell’*iter* che dovrebbe condurre all’entrata in vigore di un nuovo statuto nelle regioni ordinarie al riguardo ancora inadempienti è quello toccato dalla Lombardia. Qui, infatti, su iniziativa del presidente della commissione consiliare all’uopo istituita, è stato presentato, il 27 dicembre 2007, presso il consiglio regionale, un apposito progetto di legge; d’altra parte il fatto che tale progetto sia stato approvato dal consiglio in prima e seconda lettura rispettivamente il 13 marzo e il 14 maggio 2008 induce chi scrive a derogare al limite temporale entro il quale è astretta la presente indagine e a concentrare l’attenzione sul più “maturo” testo disponibile, vale a dire – ovviamente – quello già oggetto delle due positive deliberazioni dell’assemblea legislativa prescritte dall’art. 123 cost.

Al riguardo si può anzitutto rilevare, in via generale, che il legislatore statutario lombardo ha ritenuto, a differenza di quel che avviene in altre regioni ordinarie, di non dedicare al tema dei rapporti con gli enti locali un *corpus* organico di disposizioni sotto forma di titolo, sezione o capo ⁽¹⁰⁾. Ciò naturalmente non vuol dire che non possano essere rinvenute statuizioni rilevanti in materia le quali, semmai, vanno ricavate soprattutto da quanto previsto in ordine alla distribuzione delle funzioni amministrative e al consiglio delle autonomie locali.

Circa le funzioni amministrative, al di là del generico richiamo al riconoscimento e alla promozione del ruolo delle autonomie locali e funzionali nonché dell’assunzione della leale collaborazione con lo stato, gli enti locali e le autonomie funzionali e sociali a fondamento dell’attività di governo della regione ⁽¹¹⁾, si stabilisce che quest’ultima – in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza – esercita esclusivamente le funzioni amministrative richiedenti esercizio unitario; per il resto la legge regionale conferisce ai comuni, alle province e alle città metropolitane ogni funzione di interesse locale, salvo il conferimento di ulteriori funzioni

⁽¹⁰⁾ Tra le regioni ordinarie dotate di un nuovo statuto, la scelta di enucleare un *corpus* organico di disposizioni normative in ordine al rapporto con gli enti locali è operata dall’Abruzzo; dalla Calabria; dall’Emilia Romagna; dalla Liguria; dalle Marche; dalla Toscana; dall’Umbria.

⁽¹¹⁾ Cfr. l’art. 3 del testo statutario lombardo.

(¹²). Siffatti enunciati normativi suggeriscono alcuni spunti di riflessione.

In particolare, il testo approvato dal consiglio regionale della Lombardia si mostra almeno in apparenza più incisivo rispetto alla maggior parte degli statuti ordinari attualmente in vigore nella sottolineatura del carattere sostanzialmente derogatorio ed eccezionale dell'attribuzione alla regione di funzioni amministrative, a fronte del generale *favor* da accordare su questo terreno agli enti locali alla luce dell'art. 118 cost. Questa iniziale impressione risulta però non poco ridimensionata dalla mancata delineazione del ruolo proprio dell'amministrazione regionale che dovrebbe essere in prevalenza orientata, nello spirito della riforma del titolo V, allo svolgimento di compiti di indirizzo, coordinamento e programmazione (¹³); nonché dall'assenza di riferimenti alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, e cioè a quel novero di competenze che, individuate dal legislatore statale, costituiscono il nucleo duro dell'autonomia locale sottratto alla disponibilità anzitutto (e soprattutto) delle regioni. In questo contesto, l'inclinazione a concentrare sugli enti locali il baricentro dell'amministrazione rischia di rivelarsi un'astratta proclamazione di principio, dal momento che la discrezionalità del legislatore regionale in ordine ai processi di conferimento delle funzioni amministrative risulterebbe limitata esclusivamente dal presupposto, intriso di politicità e dunque difficilmente sindacabile, delle esigenze di esercizio unitario (¹⁴).

Un ulteriore profilo di un certo interesse è rappresentato dal fatto che, a mente dell'art. 4, comma 2 del testo statutario lombardo, i conferimenti regionali di cui comuni, province e città metropolitane in potenza beneficino non si esauriscono nell'attribuzione delle funzioni di interesse locale. In questo passaggio pare, dunque, manifestarsi l'adesione agli orientamenti dottrinali che propongono di ricostruire la generalità dell'amministrazione locale nel nuovo quadro costituzionale non tanto (o non soltanto) sulla base del criterio (soggettivo) dell'interesse, ma di quello (oggettivo) dell'adeguatezza, attraverso l'individuazione di un fascio di competenze localizzabili ancorché non afferenti in via esclusiva agli interessi delle comunità territoriali rappresentate. Ne consegue che la categoria delle funzioni conferite non rappresenta, come pure è stato affermato, il moto ascendente della sussidiarietà, ma partecipa pienamente, almeno in prima battuta, della necessità di orientare i

(¹²) Cfr. l'art. 4, commi 1 e 2 del testo statutario lombardo. I successivi commi 3 e 4 aggiungono alcuni accenni alla valorizzazione delle comunità montane, all'incentivazione delle forme associative tra enti locali, ai poteri sostitutivi regionali.

(¹³) Cfr. F. MERLONI, *La regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, in F. BASSANINI-L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia*, Roma, 2008, 100-101.

(¹⁴) Non a caso G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali*, in www.issirfa.cnr.it (nella sezione *Studi e interventi*), a commento di analoghe disposizioni contenute nello statuto abruzzese, osserva come si sia pur sempre di fronte ad un rinvio al futuro legislatore regionale non assistito da significative garanzie per gli enti locali, in particolare sotto il profilo del mancato riferimento alle funzioni fondamentali.

processi allocativi preferibilmente verso i livelli di governo più vicini ai cittadini ⁽¹⁵⁾. Parallelamente si segnala una qualche sensibilità verso il tema delle forme associative che la regione si impegna ad incentivare anche attraverso la valorizzazione delle comunità montane ⁽¹⁶⁾.

Il tema del rapporto tra regione ed enti locali è affrontato anche sul piano della disciplina del consiglio delle autonomie locali (di seguito CAL) ⁽¹⁷⁾. Riguardo alla composizione del CAL, la scelta è quella di lasciare ampi margini di discrezionalità al legislatore regionale in sede di attuazione delle previsioni statutarie, a partire dall'individuazione dell'organo regionale presso il quale esso è istituito; salvo, tuttavia, precisare che il CAL è formato da un numero di componenti non superiore a quarantacinque, in rappresentanza degli enti locali e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative, secondo i principi della rappresentatività territoriale e della equilibrata presenza dei comuni in base alla consistenza demografica ⁽¹⁸⁾.

In ordine alle funzioni il CAL ha un ruolo essenzialmente (ma non esclusivamente) consultivo che si concreta anzitutto nell'espressione di un parere obbligatorio: a) sui progetti di legge che lo riguardano; b) sul progetto di legge di bilancio e sui progetti di legge di coordinamento della finanza locale; c) sui progetti di legge che conferiscono in via generale agli enti locali funzioni amministrative. Inoltre si dispone che il consiglio regionale può discostarsi a maggioranza dei componenti dal parere negativo del CAL sui progetti di legge e che il legislatore ha comunque facoltà di individuare ulteriori provvedimenti di carattere generale per i quali sia previsto un previo parere obbligatorio da parte del CAL. Dinanzi alle statuizioni appena passate in rassegna sorgono alcuni dubbi interpretativi. Per un verso non è molto chiaro il significato da attribuire alla locuzione “in via generale” che compare nella terza ipotesi di parere obbligatorio tipizzata dal testo statuario; ci si chiede, infatti, se con essa si sia voluto alludere a conferimenti di carattere organico, e cioè disposti per una pluralità di materie (sul modello di quanto diffusamente avvenuto in attuazione del d.lgs. 112/1998). In questo modo, però, l'obbligatorietà del parere del CAL verrebbe ad essere esclusa in relazione ai conferimenti settoriali o micro settoriali, rispetto ai quali le autonomie locali finirebbero per essere private delle garanzie connesse al necessario intervento dell'organo di partecipazione alle scelte regionali.

⁽¹⁵⁾ Per la ricostruzione della generalità dell'amministrazione locale dopo la riforma del titolo V nei termini sommariamente illustrati nel testo, cfr. G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2004, pp. 167 e ss.

⁽¹⁶⁾ Cfr. l'art. 4, comma 3 del testo statuario lombardo.

⁽¹⁷⁾ Cfr. l'art. 54 del testo statuario lombardo.

⁽¹⁸⁾ Art. 54, comma 1 del testo lombardo. La citata disposizione aggiunge inoltre che il CAL dura in carica per l'intera legislatura regionale, rinviando alla legge regionale per la disciplina di ogni altro aspetto concernente la composizione, l'organizzazione e il funzionamento dell'organo.

Per altro verso è incerto se l'aggravamento procedurale previsto nel caso in cui il consiglio regionale volesse discostarsi dal parere negativo del CAL ricorra soltanto in relazione alle ipotesi di parere obbligatorio specificamente individuate dal testo statutario o anche a quelle discrezionalmente disposte dal legislatore regionale: a favore della prima soluzione milita la sistematica dell'articolo che disciplina il CAL, nel quale la norma sull'aggravamento segue l'elencazione delle fattispecie statutariamente tipiche di parere obbligatorio e precede il riconoscimento al legislatore (regionale) della facoltà di introdurre ulteriori ipotesi di questo tipo; a favore della seconda soluzione sta la constatazione della generica formulazione della norma sull'aggravamento che fa riferimento, senza particolari specificazioni, ai progetti di legge all'attenzione del consiglio regionale.

Pare viceversa indiscutibile che l'assemblea elettiva regionale non debba deliberare a maggioranza dei componenti per superare il parere negativo del CAL sui provvedimenti di carattere generale non legislativi di propria competenza ⁽¹⁹⁾. Questa conclusione, già pianamente deducibile dall'esame delle disposizioni sopra richiamate, emerge altresì sul piano del diritto positivo laddove si stabilisce che l'organo, integrato da un massimo di quindici rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali, è sentito, oltre che nelle ipotesi già passate in rassegna precedentemente, anche sullo statuto, sul programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti, sui piani e programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica, all'internazionalizzazione e alla competitività; qui il parere negativo del CAL può essere superato dal consiglio regionale (o dalla giunta) semplicemente adempiendo ad un obbligo di motivazione circa la scelta difforme.

Il quadro rapidamente tracciato merita poi di essere completato attraverso un richiamo alle funzioni non consultive del CAL. Più precisamente esse consistono: nel potere di iniziativa legislativa in ordine al conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali; nel potere di segnalare alla giunta regionale (contestualmente informandone il consiglio) eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e regolamenti dello stato anche al fine della proposizione del giudizio di legittimità costituzionale; nel potere di richiedere il parere della commissione garante dello statuto sulla conformità allo statuto dei progetti di legge.

Per concludere l'analisi del testo lombardo va rilevata l'assenza di disposizioni riguardanti le relazioni tra fonti regionali e locali. A parziale giustificazione di questa scelta può essere invocato il fatto che la potestà normativa di comuni, province e città metropolitane è direttamente fondata in

⁽¹⁹⁾ Questo perché la norma sull'aggravamento richiama esclusivamente l'ipotesi del parere negativo del CAL sui progetti di legge.

costituzione, di talché essa è certamente esercitabile a prescindere dall’interposizione statutaria. E però le incertezze che caratterizzano la ricostruzione dei rapporti con gli atti normativi (specie legislativi) della regione avrebbero reso opportuna qualche chiarificazione *in subiecta materia*, anche per respingere quelle ricorrenti letture svalutative – soprattutto giurisprudenziali – proclivi ad inquadrare statuti e regolamenti locali siccome atti normativi piattamente secondari.

2.2. Il caso del Molise

L’altra regione nella quale, durante il 2007, si è registrata qualche (assai timida) novità lungo la strada che dovrebbe condurre all’approvazione del nuovo statuto è il Molise; qui, infatti, il legislatore ha proceduto alla riattivazione di un’apposita commissione speciale, a carattere temporaneo, in seno al consiglio ⁽²⁰⁾. Più precisamente si tratta di un organismo paritetico, composto da otto consiglieri di maggioranza e da otto consiglieri di opposizione, chiamato ad elaborare la proposta di revisione dello statuto regionale, la proposta di revisione del regolamento interno di funzionamento del consiglio regionale e la proposta di legge elettorale regionale. L’attività della commissione è indirizzata al perseguimento di alcuni obiettivi di fondo, tra cui merita menzionare, ai ristretti fini di questa trattazione, la sussidiarietà, il pieno riconoscimento, la garanzia e la partecipazione delle comunità locali, nonché il decentramento effettivo delle risorse e delle funzioni; essa si estende inoltre all’esame in sede consultiva sui provvedimenti legislativi di rilevante contenuto istituzionale, riguardanti il riordino della regione e delle autonomie locali. Tuttavia il termine della durata in carica dell’organo, inizialmente fissato al 31 dicembre 2007, è trascorso senza che esso abbia adempiuto ai compiti previsti ⁽²¹⁾.

3. La riforma del sistema amministrativo regionale e locale in Umbria

3.1 I principi del sistema amministrativo regionale e locale

Nel corso del 2007 l’Umbria è l’unica tra le regioni ordinarie ad avere approvato una legge di

⁽²⁰⁾ Cfr. la l.r. Molise 26 gennaio 2007, n. 2, recante *Istituzione della Commissione per l’Autoriforma del Molise*.

⁽²¹⁾ Tant’è che la l.r. Molise 21 gennaio 2008, n. 1, intitolata *Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2007, n. 2, recante: “Istituzione della Commissione per l’Autoriforma del Molise”*, ha prorogato il termine di durata in carica della commissione al 31 gennaio 2008.

organica riforma del sistema amministrativo regionale e locale ⁽²²⁾, sul modello inaugurato già qualche anno or sono dall’Emilia Romagna ⁽²³⁾. Si tratta di un intervento assai ambizioso, nel quale l’obiettivo di addivenire alla compiuta attuazione della l.c. 3/2001 e del nuovo statuto si collega esplicitamente alla volontà di realizzare “il massimo livello di valorizzazione delle autonomie locali, di cooperazione e di leale collaborazione tra le stesse” ⁽²⁴⁾. In questa sede ci si propone di misurare l’effettivo svolgimento di tali finalità, concentrando l’attenzione sui tre capi in cui si articola il titolo II della legge umbra: i primi due dedicati all’assetto delle funzioni amministrative e ai rapporti tra amministrazione regionale e locale; il terzo al cruciale tema delle forme associative tra enti locali, affrontato soprattutto in una prospettiva di semplificazione istituzionale.

Sul piano dell’amministrazione si segnala anzitutto il tentativo di introdurre disposizioni più stringenti rispetto a quelle contenute nello statuto, attraverso la previsione secondo cui le funzioni amministrative sono attribuite al livello istituzionale più vicino al cittadino tenendo altresì conto del principio di adeguatezza ⁽²⁵⁾. In questo contesto si procede alla delineazione del ruolo da riconoscere ai comuni, alle province e alla regione. Per la precisione, con norma non del tutto speculare a quella già contenuta nello statuto, i comuni, singoli o associati, sono chiamati ad esercitare le funzioni amministrative proprie, quelle relative alla cura degli interessi della comunità locale e quelle non riservate allo stato, alla regione o conferite alla provincia ⁽²⁶⁾. Emerge così una configurazione a tutto tondo della dotazione funzionale degli enti di base, che non appare limitata ai compiti afferenti agli interessi delle comunità di riferimento, ma si estende a quelli comunque localizzabili in base al principio di adeguatezza e dunque non riservati agli enti territoriali di più ampia circoscrizione. Inoltre la distinzione tra le funzioni comunali proprie e quelle relative alla cura degli interessi della comunità locale lascia intendere che con la prima categoria si sia voluto

⁽²²⁾ Cfr. la l.r. Umbria 9 luglio 2007, n. 23, recante *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale – Unione Europea e relazioni internazionali – Innovazione e semplificazione*.

⁽²³⁾ Cfr. la l.r. Emilia Romagna 24 marzo 2004, n. 6, recante *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l’università*.

⁽²⁴⁾ Così, testualmente, l’art. 1, comma 1 della l.r. Umbria 23/2007. L’obiettivo enunciato in via generale nel comma 1 viene più compiutamente sviluppato nel comma 2, nel quale il legislatore regionale dichiara di ispirarsi, tra l’altro, alla necessità di attuare i principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, cittadinanza sociale, efficienza, economicità, responsabilità, adeguatezza, differenziazione, integrazione; di sviluppare gli organismi di raccordo e coordinamento tra regione e istituzioni locali, a partire dal consiglio delle autonomie locali; di rafforzare gli strumenti di integrazione e concertazione tra diverse istituzioni e diverse politiche (cfr. l’art. 1, comma 2, lett. a), b) e c)).

⁽²⁵⁾ Art. 8, comma 1, l.r. Umbria 23/2007. E’ utile precisare che l’art. 26 dello statuto umbro, il quale disciplina i conferimenti di funzioni amministrative nel quadro delle disposizioni dedicate al rapporto tra regioni ed enti locali, non è altrettanto esplicito nel rimarcare la necessità che beneficiarie dei processi allocativi siano soprattutto le amministrazioni locali.

⁽²⁶⁾ Art. 2, comma 1, l.r. Umbria 23/2007. Si tenga presente che l’art. 26, comma 1 dello statuto umbro non contempla, tra le funzioni comunali, quelle di esclusivo interesse della comunità locale,

alludere essenzialmente alle funzioni comunali libere, ovvero autoassunte. Per quanto riguarda le province, queste esercitano le funzioni amministrative proprie e quelle conferite con legge statale e regionale ⁽²⁷⁾, mentre non vi è traccia dei compiti relativi alla cura degli interessi delle comunità di riferimento. A fronte di una simile scelta o si ritiene che questi ultimi siano ricompresi tra le funzioni proprie, le quali però assumerebbero nei confronti delle province un significato diverso (e più ampio) rispetto a quello che assumono per i comuni ⁽²⁸⁾; o si ritiene che essi rientrino tra le funzioni conferite, ma ciò sembra *prima facie* escluso dalla tendenza del legislatore umbro ad individuare tra le conferite le competenze non attribuibili al comune per ragioni di adeguatezza ⁽²⁹⁾; o, infine, si ritiene che le uniche funzioni *ab origine* volte alla cura degli interessi della propria comunità spettanti alla provincia siano quelle autoassunte, ma da ciò discenderebbe un'insufficiente caratterizzazione dell'ente intermedio come ente politico e di governo. Per parte sua la regione, al di là dei compiti di programmazione e di coordinamento ⁽³⁰⁾, può esercitare anche le funzioni di amministrazione attiva che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale ⁽³¹⁾; su questo terreno, però, sarebbe stata probabilmente auspicabile una maggiore precisione nel delineare l'eccezionalità dell'ipotesi in questione.

Il quadro dei rapporti tra amministrazione regionale e amministrazioni locali è poi arricchito dalla previsione in capo alla regione di poteri sostitutivi nonché di indirizzo e di coordinamento nei confronti degli enti locali. Circa i poteri sostitutivi il legislatore umbro, sviluppando quanto già contenuto nell'art. 27 dello statuto, si è scrupolosamente attenuto ai requisiti che la giurisprudenza costituzionale ha a suo tempo considerato dirimenti ai fini della conformità a costituzione dell'istituto. Tuttavia ci si può chiedere se la disposizione in esame sia suscettibile di fondare immediatamente in via generale i poteri sostitutivi regionali, o se, alla luce del principio di legalità sostanziale, l'attivazione degli stessi richieda la sussistenza di specifiche norme di legge in relazione a determinate funzioni locali qualificate come obbligatorie; in questa seconda ipotesi si tratterebbe, dunque, di statuizione essenzialmente volta a dettare alcune regole procedurali, da

⁽²⁷⁾ Art. 3, commi 1 e 2 della l.r. Umbria 23/2007. Anche questa disposizione, come quella relativa ai comuni, riprende testualmente formulazioni contenute nello statuto umbro.

⁽²⁸⁾ Il che non pare compatibile con l'art. 118, comma 2, cost. Infatti questa disposizione, nel riconoscere funzioni proprie a comuni, province e città metropolitane, comporta che l'etichetta debba avere il medesimo contenuto con riguardo a tutte e tre le categorie di enti territoriali infraregionali evocate,

⁽²⁹⁾ D'altra parte ci si avvede che, ricomprendendo le funzioni attinenti agli interessi delle comunità di area vasta tra le conferite, quest'ultima categoria finirebbe a propria volta per assumere, con riguardo alla provincia, un diverso e più ampio significato rispetto a quello di cui si carica con riferimento al comune.

⁽³⁰⁾ Art. 5 della l.r. Umbria 23/2007.

⁽³¹⁾ Art. 6, comma 1, l.r. Umbria 23/2007.

applicare in tutti i casi di sostituzione amministrativa previsti dalla legislazione regionale ⁽³²⁾. Tuttavia tali regole, essendo contenute in una fonte primaria, sono in grado di vincolare il legislatore regionale soltanto nella misura in cui risultino radicate nella costituzione o nello statuto.

Maggiori perplessità desta invece la disciplina relativa ai poteri regionali di indirizzo e coordinamento che, come è opportuno precisare fin da principio, non trova alcun aggancio nello statuto umbro ⁽³³⁾. Naturalmente in questa sede non è possibile affrontare la questione della compatibilità di siffatto potere col nuovo quadro costituzionale inaugurato dalla riforma del titolo V; ci si limiterà pertanto a formulare alcune considerazioni puntuali in ordine ai principali nodi che le disposizioni dettate *in subiecta materia* pongono all'interprete. In questa chiave va anzitutto evidenziato il tentativo di contenere manifestazioni debordanti dell'indirizzo e coordinamento, il quale risulta espressamente finalizzato ad “assicurare livelli minimi ed uniformi nell'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali” ⁽³⁴⁾; ancora una volta, però, il vincolo contenuto in una fonte primaria appare di per sé inidoneo ad operare nei confronti del futuro legislatore regionale ⁽³⁵⁾, a meno che esso non sia ricostruito come direttamente discendente dalla carta fondamentale.

D'altra parte il potere di indirizzo e coordinamento è esercitato mediante deliberazione della giunta regionale, fermi restando i casi in cui sia previsto che si provveda con legge ⁽³⁶⁾. Invero, ove esercitato con legge, il potere regionale di indirizzo e coordinamento non sembra assumere un'autonoma valenza concettuale, ben potendosi considerarlo implicito nella più generale facoltà della regione di intervenire con legge nelle materie di propria competenza; ove esercitato con atto non legislativo esso rischia invece di rivelarsi elusivo dell'art. 117, comma 6, cost., il quale, secondo la lettura recentemente datane dalla corte costituzionale, riserva a comuni, province e città metropolitane la disciplina regolamentare delle funzioni loro attribuite.

Ciò che però colpisce è l'assenza di ogni riferimento al principio di leale collaborazione che pure, a maggior ragione dopo la novella costituzionale del 2001, dovrebbe informare il

⁽³²⁾ Cfr. l'art. 16, comma 4 della l.r. Umbria 23/2007, a mente del quale le disposizioni di carattere procedurale dettate nei commi precedenti si applicano in tutti i casi di potere sostitutivo regionale.

⁽³³⁾ Si deve per altro specificare che, nella legislazione regionale del 2007, non mancano ulteriori previsioni di poteri di indirizzo e coordinamento configurate in relazione a specifiche funzioni amministrative. Cfr., ad esempio, l'art. 5 della l.r. Basilicata 22 ottobre 2007, n. 19 recante *Norme in materia di espropriazioni per pubblica utilità*, che introduce un potere regionale di indirizzo e coordinamento nel settore delle espropriazioni per pubblica utilità.

⁽³⁴⁾ Così, testualmente, l'art. 15, comma 1 della l.r. Umbria 23/2007.

⁽³⁵⁾ Così come anche nei confronti di precedenti discipline legislative regionali che prevedano ipotesi di poteri di indirizzo e coordinamento in relazione a specifiche funzioni locali. In questo caso opererebbe infatti il principio della *lex specialis*.

⁽³⁶⁾ Cfr. l'art. 15, comma 2 della l.r. Umbria 23/2007.

procedimento decisionale teso all’emanazione dell’atto di indirizzo e coordinamento ⁽³⁷⁾. Allo scopo di colmare questa lacuna si potrebbe fare riferimento allo statuto regionale, in base al quale il consiglio delle autonomie locali è obbligatoriamente sentito, tra l’altro, sugli atti che riguardano l’attribuzione e l’esercizio delle competenze comunali e provinciali. Inoltre il parere negativo del CAL può essere superato sia dal consiglio che dalla giunta regionale per gli atti di rispettiva competenza, con la differenza che, in questa ipotesi, mentre il primo deve deliberare a maggioranza dei componenti, la seconda deve ottemperare a più blandi obblighi di motivazione e di comunicazione al consiglio della decisione difforme ⁽³⁸⁾. Orbene, posto che – come si è visto – l’indirizzo e coordinamento può essere esercitato sia con legge (dal consiglio) che con deliberazione non legislativa (dalla giunta), se ne deduce che, a fronte dell’unitarietà ontologica del potere, le forme di coinvolgimento degli enti locali mutano non poco in ragione della natura dell’atto attraverso il quale esso si concretizza. Né appare risolutivo, per superare la cennata aporia, invocare il principio di legalità sostanziale, e cioè la necessità che, al di là della previsione di carattere generale, il potere regionale di indirizzo e coordinamento trovi fondamento in leggi di settore riferite a specifiche funzioni locali; infatti, poiché le modalità di coinvolgimento del CAL sono disciplinate dallo statuto, è verosimile ritenere che la materia sia sottratta alla disponibilità del legislatore regionale, il quale non potrebbe introdurre su questo aspetto regole differenti da quelle cristallizzate nella fonte di rango superiore.

Da ultimo meritano un cenno le previsioni riguardanti il rapporto tra legge e regolamenti regionali da un lato e regolamenti locali sulle funzioni attribuite dall’altro. Per poter adeguatamente argomentare in tema occorre tener presente che, secondo la corte costituzionale, i regolamenti locali beneficiano di una riserva di competenza nei confronti dei regolamenti regionali, ma non della legge regionale; sicché, mentre la legge regionale può – ove ricorrano specifiche esigenze unitarie – intervenire ad assicurare requisiti essenziali di uniformità in ordine allo svolgimento delle funzioni locali, al regolamento regionale è preclusa in radice la possibilità di penetrare negli spazi rimessi al normatore locale anche in via suppletoria e cedevole ⁽³⁹⁾. Alla luce di queste coordinate di fondo,

⁽³⁷⁾ Cfr., ad esempio, le considerazioni di L. CUOCOLO, *La tutela della salute tra neoregionalismo e federalismo*, Roma, 2005, p. 252, il quale, ragionando del potere di indirizzo e coordinamento nei rapporti tra stato e regioni, richiama la necessità di prevedere idonee forme di coinvolgimento delle autonomie territoriali nel procedimento decisionale.

⁽³⁸⁾ Cfr. l’art. 29 dello statuto umbro.

⁽³⁹⁾ Per questi orientamenti della corte costituzionale, cfr. le sentt. 372/2004 e 246/2006.

che chi scrive ha in altra sede sostanzialmente condiviso ⁽⁴⁰⁾, la disciplina dettata dal legislatore umbro desta non poche perplessità. Infatti, in primo luogo si stabilisce genericamente che il potere regolamentare locale fondato nell’art. 117, comma 6 cost., è esercitato nel rispetto dei limiti fissati dalla legge regionale; da questo passaggio emerge la volontà di riconoscere al legislatore regionale una capacità conformativa pressoché indiscriminata nei confronti dei regolamenti locali, la quale, oltre ad essere scarsamente in linea con l’impostazione sopra riferita dei giudici di palazzo della consulta, risulta finanche peggiorativa rispetto a quanto statuito dalla l. 131/2003 e dal d.lgs. 267/2000 ⁽⁴¹⁾.

In secondo luogo si afferma che i regolamenti regionali che al momento dell’entrata in vigore della legge umbra qui in oggetto disciplinano le funzioni locali cessano di avere efficacia nell’ordinamento del singolo ente nel momento in cui lo stesso emana proprie norme regolamentari ⁽⁴²⁾. Viene in tal modo introdotto un regime di cedevolezza dei regolamenti regionali su funzioni locali che, seppur destinato ad operare *una tantum*, pare confliggere con la già richiamata tendenza della corte costituzionale a riconnettere all’entrata in vigore del nuovo titolo V l’effetto di escludere che gli ambiti di competenza normativa di comuni, province e città metropolitane possano essere occupati, anche solo temporaneamente, da norme secondarie regionali.

3.2 La legge umbra di riforma del sistema amministrativo regionale e locale come legge di principi: una valutazione critica

Nella parte fin qui analizzata la legge umbra si caratterizza essenzialmente come legge di principi. Questa circostanza induce alcune riflessioni, da sviluppare anzitutto in punto di costituzionalità. Muovendo, infatti, da una configurazione dello statuto regionale ordinario alla stregua di fonte a competenza specializzata e riservata, nonché da una interpretazione estensiva dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione - che ne costituiscono contenuto obbligatorio - siccome estesi alla delineazione degli aspetti fondamentali del rapporto

⁽⁴⁰⁾ Al riguardo sia consentito rinviare a M. DI FOLCO, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale. Statuti e regolamenti locali nel sistema delle fonti fra tradizione e innovazione costituzionale*, Padova, 2007, pp. 233 e ss.

⁽⁴¹⁾ Infatti l’art. 4, comma 4 della l. 131/2003 tenta di contenere la portata espansiva della legge (statale e regionale) nei confronti dei regolamenti locali, limitando la prima alla posizione delle sole norme atte ad assicurare requisiti minimi di uniformità in ordine alla disciplina delle funzioni locali; mentre l’art. 9 del d.lgs. 267/2000 chiama i regolamenti locali al rispetto dei principi legislativi.

⁽⁴²⁾ Cfr. l’art. 13, comma 2 della l.r. Umbria 23/2007.

con gli enti locali, si potrebbe finanche mettere in discussione la possibilità per il legislatore regionale di intervenire in questo ambito. In realtà la questione sembra perdere concretezza in relazione a tutti quei principi legislativi che riproducono (o sviluppano) previsioni già rinvenibili nello statuto; essa, però, si ripropone rispetto a quegli istituti che viceversa non trovano alcun aggancio nella carta statutaria. Come si è accennato nel precedente paragrafo è questo il caso del potere regionale di indirizzo e coordinamento; ci si domanda, cioè, se l'introduzione di un istituto potenzialmente destinato ad esercitare una forte valenza conformativa sui rapporti tra regione ed enti locali possa essere *in toto* demandata alla legge regionale, in assenza di adeguata “copertura” statutaria.

Ma anche a voler ritenere eccessivi i precedenti rilievi residuano alcune perplessità in punto di opportunità. A prescindere da ogni considerazione circa il rapporto tra statuti e legge regionale, pare fondato ritenere che i primi rappresentino in ogni caso la sede più idonea alla posizione di principi anche in tema di rapporti con le autonomie locali; sicché ulteriori interventi legislativi rischiano di risultare, nella migliore delle ipotesi, sostanzialmente ripetitivi e di rinviare al futuro adempimenti necessari ad indirizzare i rapporti tra regioni ed enti locali lungo le direttrici imposte dal nuovo quadro costituzionale. In questa prospettiva non meraviglia certo che la legge umbra abbondi di richiami a successivi processi attuativi. In particolare:

- la regione emana, entro un anno dall'entrata in vigore della disciplina che qui si commenta, atti legislativi organici di conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali ⁽⁴³⁾;
- il presidente della giunta regionale, sulla base dei criteri definiti dalla giunta regionale e previo parere del CAL, provvede con decreto al trasferimento o all'assegnazione agli enti locali dei beni di proprietà della regione in misura corrispondente alle esigenze di esercizio delle funzioni conferite ⁽⁴⁴⁾;
- la giunta regionale, sentito il CAL, determina le strutture organizzative ed il contingente organico di personale da trasferire o assegnare funzionalmente agli enti locali per lo svolgimento delle funzioni conferite, previo confronto con le organizzazioni sindacali ⁽⁴⁵⁾;
- la regione, fino all'attuazione dell'art. 119 cost., garantisce le risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni conferite.

⁽⁴³⁾ Art. 7, comma 2 della l.r. Umbria 23/2007.

⁽⁴⁴⁾ Art. 24, commi 1 e 4 della l.r. Umbria 23/2007.

⁽⁴⁵⁾ Art. 25, comma 1 della l.r. Umbria 23/2007.

Infine si tenga presente che l'esercizio delle funzioni conferite è condizionato dall'effettivo trasferimento delle risorse finanziarie, umane, patrimoniali e strumentali necessarie ⁽⁴⁶⁾.

3.3 La disciplina delle forme associative

L'altro fronte sul quale il legislatore umbro opera è quello relativo alle forme associative. Si tratta, come noto, di un tema assolutamente cruciale: le inadeguatezze dimensionali e organizzative di larga parte dei comuni italiani rappresentano un ostacolo significativo in ordine all'efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi che ad essi pure dovrebbero spettare alla luce del principio di sussidiarietà; di talché la predisposizione di strumenti in grado di favorire la ricomposizione, su basi sovralocali, dell'assai frammentato tessuto amministrativo comunale è condizione imprescindibile per la fedele attuazione del nuovo art. 118 cost. ⁽⁴⁷⁾

Su questo terreno la disciplina legislativa che qui si analizza appare anzitutto rivolta a contemperare il potere delle regioni di definire livelli ottimali di esercizio delle funzioni conferite con l'autonoma determinazione, da parte dei comuni di minori dimensioni, delle forme attraverso cui realizzare le gestioni associate. Si prevede, infatti, che le funzioni per le quali, in sede di conferimento, le regioni individuino requisiti minimi di carattere demografico, organizzativo o di estensione territoriale, siano esercitate dai comuni che non raggiungono tali requisiti mediante le forme associative da essi adottate ed espressamente accettate ⁽⁴⁸⁾. Il modello è, con tutta evidenza, quello già introdotto in via generale dall'art. 3 del d.lgs. 112/1998, il quale però, ben più incisivamente, aggiunge l'attribuzione alla regione di un potere sostitutivo da far valere nel caso in cui i comuni non assumano le necessarie determinazioni entro il termine perentorio fissato dallo stesso legislatore regionale.

D'altra parte, in termini più ampi, si dispone che i comuni possono sempre esercitare in forma

⁽⁴⁶⁾ Art. 27, comma 2 della l.r. Umbria 23/2007. Si dispone inoltre che la decorrenza dell'esercizio delle funzioni conferite è stabilita dalla giunta regionale, d'intesa con il CAL.

⁽⁴⁷⁾ In questi termini si esprime V. CERULLI IRELLI, *L'organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata*, in F. BASSANINI-L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia*, cit., p. 46. Da osservare che l'Umbria non è l'unica regione ordinaria ad essere intervenuta a disciplinare, in via generale, le forme associative; cfr., in particolare, la l.r. Toscana 21 giugno 2007, n. 35, recante *Disposizioni per lo sviluppo della cooperazione tra enti locali. Modifiche alle leggi regionali 16 agosto 2001, n. 40 (Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni), 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche), 29 dicembre 2003, n. 67 (Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività)*.

⁽⁴⁸⁾ Art. 8, comma 2 della l.r. Umbria 23/2007.

associata le funzioni loro attribuite o conferite, ivi comprese le funzioni fondamentali stabilite dalla legge statale ⁽⁴⁹⁾. Siffatta statuizione appare per certi versi sovrabbondante dal momento che la facoltà di decidere in ordine alle modalità di esercizio delle funzioni è di per sé iscritta nella condizione di autonomia costituzionalmente garantita spettante agli enti di base; inoltre essa va rapportata al recente tentativo dottrinale di individuare, specie riguardo alle funzioni fondamentali, un fondamento costituzionale dell’associazionismo obbligatorio, la cui disciplina sarebbe comunque di competenza statale ⁽⁵⁰⁾.

Ma la questione delle forme associative è affrontata dal legislatore umbro soprattutto nella prospettiva della semplificazione istituzionale. Infatti viene perseguito l’obiettivo di unificare in capo ad un nuovo soggetto, denominato ambito territoriale integrato (di seguito ATI), “le funzioni di più enti, consorzi, associazioni, conferenze e/o organismi comunque denominati composti dai comuni e/o partecipati dagli enti locali, ovvero ai quali partecipano di diritto i sindaci, istituiti in ambito provinciale o sub-provinciale sulla base di leggi regionali in particolare in materia di sanità, politiche sociali, gestione dei rifiuti, ciclo idrico integrato, turismo” ⁽⁵¹⁾. Più precisamente gli ATI, istituiti con decreto del presidente della giunta regionale, sono definiti alla stregua di forme speciali di cooperazione tra gli enti locali, con personalità giuridica, autonomia regolamentare, organizzativa e di bilancio. Sotto il profilo strutturale, ferma restando la sussistenza di una potestà statutaria per tutti gli aspetti non regolati direttamente dalla legge, essi si articolano in un’assemblea di ambito (composta, salvo quanto si dirà fra poco, da tutti i sindaci dei comuni partecipanti) ed in un presidente (eletto dall’assemblea di ambito tra i sindaci dei comuni partecipanti). Sotto il profilo delle competenze agli ATI spettano: le funzioni conferite con legge regionale; le funzioni attribuite o delegate dalla provincia tra quelle che quest’ultima esercita a qualsiasi titolo (nel qual caso il presidente della provincia entra a far parte dell’assemblea di ambito senza tuttavia che gli sia riconosciuto il potere di partecipare all’elezione del presidente); le funzioni, a qualsiasi titolo esercitate, conferite dai comuni che ne fanno parte al fine della gestione associata; le funzioni conferite anche dai comuni singoli mediante convenzione, ai fini di una più efficace gestione delle stesse ⁽⁵²⁾.

⁽⁴⁹⁾ Art. 12, comma 1 della l.r. Umbria 23/2007.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. F. PIZZETTI, *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in www.astrid-online.it, (15 novembre 2007), pp. 26 e ss., che configura (spec. p. 27) l’associazionismo obbligatorio alla stregua di funzione fondamentale, strumentale all’esercizio delle altre funzioni fondamentali dei piccoli comuni e, in definitiva, alla conservazione stessa del ruolo proprio di questi enti.

⁽⁵¹⁾ Così l’art. 17, comma 1 della l.r. Umbria 23/2007.

⁽⁵²⁾ Art. 18, commi 2 e 3, lett. a), b) e c) della l.r. Umbria 23/2007.

L’assetto normativo appena schematizzato è fonte di non poche perplessità. Per cominciare si può rilevare una certa vaghezza nella definizione del nuovo organismo il quale, piuttosto che una forma speciale di collaborazione tra enti locali, sembra costituire una forma associativa strutturata a carattere ordinario e plurifunzionale. Queste incertezze definitorie, però, discendono presumibilmente dalla difficoltà a ricomprendere entro un’etichetta unitaria un soggetto che, come si evince chiaramente dall’analisi della dotazione funzionale, solo in parte agisce quale ente di secondo grado per l’esercizio associato di compiti (in partenza) comunali; si riproduce, cioè, in relazione agli ATI quella tendenza all’ibridazione che ha fin qui caratterizzato soprattutto le comunità montane, solo in minima parte chiamate ad operare come enti associativi ⁽⁵³⁾.

La polivalente natura degli ATI, configurati alla stregua di soggetti associativi ma anche di governo, pone poi delicati problemi ove se ne consideri il rapporto con la provincia. Al riguardo occorre premettere che, secondo la dottrina, una lettura costituzionalmente orientata dei processi di semplificazione istituzionale deve tener ferma la distinzione tra il ruolo della provincia e quello delle forme associative: la prima ente di governo delle funzioni di area vasta; le seconde frutto della ricerca dell’adeguatezza da parte degli enti di base per l’esercizio dei compiti loro assegnati ⁽⁵⁴⁾. A ben guardare il legislatore umbro non tiene adeguatamente conto della predetta esigenza nella misura in cui statuisce che la provincia può delegare, e finanche attribuire, all’ATI funzioni a qualsiasi titolo esercitate ⁽⁵⁵⁾; inoltre improprie sovrapposizioni si registrano anche nei confronti dei comuni, posto che questi possono singolarmente procedere a conferire al nuovo organismo competenze allo scopo di assicurarne una più efficace gestione.

In definitiva queste scelte appaiono criticabili perché, introducendo nei rapporti tra livelli istituzionali elementi di confusione tanto più sorprendenti in una sede nominalmente votata alla semplificazione ⁽⁵⁶⁾, risultano scarsamente compatibili col quadro costituzionale. Si deve infatti ricordare da un lato che la tassativa elencazione degli enti costitutivi della repubblica operata dall’art. 114, comma 1, cost., ha per effetto quello di vietare la creazione da parte del legislatore

⁽⁵³⁾ Cfr., sulle comunità montane, le considerazioni di V. CERULLI IRELLI, *L’organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata*, cit., p. 51.

⁽⁵⁴⁾ In tema cfr. G.C. DE MARTIN-G. MELONI, *L’amministrazione di area vasta (provincia ed area metropolitana)*, in F. BASSANINI-L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l’Italia*, cit., pp. 74-75.

⁽⁵⁵⁾ Si consideri inoltre che la possibilità che agli ATI assumano funzioni di governo di area vasta, di per sé già deducibile dal fatto che le province possono delegare o attribuire ad essi qualsiasi competenza, è espressamente contemplata dall’art. 19, comma 3 della l.r. Umbria 23/2007.

⁽⁵⁶⁾ Le sovrapposizioni di ruolo tra ATI e province delle quali si ragiona nel testo sono poste in evidenza anche da L. CASTELLI, *Brevi osservazioni sulla proposta umbra di riforma dell’ordinamento regionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it (14 maggio 2007), 6, con riferimento al testo del progetto di legge successivamente rifluito nella l.r. Umbria 23/2007.

(statale e regionale) di ulteriori livelli di governo (come invece, a parere di chi scrive, si è fatto con gli ATI) ⁽⁵⁷⁾; dall’altro che gli ATI finiscono per poter assumere funzioni di governo di area vasta e di base pur difettando del requisito della diretta rappresentatività delle comunità territoriali imposto dal combinato disposto degli art. 1 e 5 cost. ⁽⁵⁸⁾

Analoghe considerazioni valgono infine per la disciplina delle comunità montane ⁽⁵⁹⁾. Vero è che queste ultime sono qualificate unioni di comuni costituite per l’esercizio associato delle funzioni comunali; altrettanto vero è però che esse continuano a porsi anche come enti locali differenziati, potendo assumere dimensioni sovraprovinciali e svolgere compiti direttamente conferiti dalla regione.

4. Le misure di sostegno ai piccoli comuni uti singuli tra stato e regioni

In linea di principio le misure di sostegno ai comuni di ridotte dimensioni demografiche, che costituiscono una realtà come noto assai diffusa in Italia, possono consistere, oltre che nella valorizzazione delle forme associative, anche nella predisposizione di discipline speciali che li riguardino *uti singuli*. Nel corso del 2007 questa seconda strada è stata intrapresa sia dal legislatore statale che da quello regionale.

In particolare, per quanto riguarda lo stato, si deve segnalare che il 18 aprile 2007 la camera dei deputati ha approvato in prima lettura una proposta di legge recante *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni*, successivamente trasmessa al senato della repubblica (AS1516). Il testo in questione, dopo aver indicato le finalità ad esso sottese, procede a precisare la nozione di piccolo comune utilizzando allo scopo due criteri: tale è l’ente di base con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti e che al tempo stesso appartenga ad una delle tipologie definite in relazione a situazioni di dissesto ambientale, di marginalità economica o sociale, di disagio

⁽⁵⁷⁾ Al riguardo F. MERLONI, *La regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, cit., p. 99 è particolarmente incisivo nel far discendere dall’art. 114 cost. “assoluta chiarezza nel non configurare come nuovi livelli di governo né le strutture di decentramento, né le forme associative e di collaborazione create allo stesso livello per consentire l’efficace esercizio delle funzioni attribuite”.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. ancora L. CASTELLI, *Brevi osservazioni sulla proposta umbra di riforma dell’ordinamento regionale*.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. l’art. 23 della l.r. Umbria 23/2007. Ma in tema di comunità montane, sempre in Umbria, cfr. la l.r. 23 luglio 2007, n. 24, recante *Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 24 settembre 2003, n. 18 (Norme in materia di forme associative dei Comuni e di incentivazione delle stesse – Altre disposizioni in materia di sistema pubblico endoregionale) e della legge regionale 3 marzo 1995, n. 9 (Tutela dell’ambiente e nuove norme in materia di Aree naturali protette in adeguamento alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 e alla legge 8 giugno 1990, n. 142)*.

insediativo ⁽⁶⁰⁾). Concretamente l’elencazione dei piccoli comuni è rimessa, per le regioni ordinarie, ad un decreto del presidente del consiglio dei ministri, adottato di concerto con il ministro dell’economia e delle finanze nonché del ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di conferenza unificata; tale decreto, che deve essere preliminarmente trasmesso alle camere per il parere delle competenti commissioni parlamentari, è integrato da una relazione circa i parametri impiegati, che devono essere uniformi, ed è aggiornato ogni tre anni ⁽⁶¹⁾.

In questo contesto alcuni interventi prefigurati dall’AS 1516 riguardano tutti i comuni che soddisfino il solo requisito della soglia demografica precedentemente richiamato. Si tratta, in estrema sintesi: della possibilità di affidare, sulla base di una disciplina regolamentare definita dallo stesso ente, le funzioni di valutazione dei responsabili degli uffici e dei servizi anche ad un organo monocratico interno o ad un soggetto esterno; dell’attribuzione delle competenze di responsabile del procedimento per l’affidamento e per l’esecuzione degli appalti dei lavori pubblici al responsabile dell’ufficio tecnico o del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare; della possibilità di utilizzare la rete telematica delle rivendite di generi di monopolio e di valori bollati per il pagamento di imposte, tasse e tributi, nonché dei corrispettivi dell’erogazione di acqua, energia, gas e di ogni altro servizio; della possibilità di stipulare convenzioni con le diocesi cattoliche (e con le rappresentanze di altre confessioni religiose che abbiano concluso intese con lo stato italiano ai sensi dell’art. 8 cost.) per la salvaguardia dei beni culturali, storici, artistici e librari degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (ovvero delle rappresentanze di altre confessioni religiose); dell’assunzione in comodato d’uso di immobili di proprietà pubblica dismessi (quali, tra l’altro, le stazioni ferroviarie disabilite), da destinare ad organizzazioni di volontariato, a presidi di protezione civile e di salvaguardia del territorio, a sedi di promozione e vendita di prodotti tipici locali, ad attività di insediamento di impresa. Inoltre alle regioni è riconosciuta la facoltà di promuovere iniziative in tema di cablatura degli edifici e di diffusione di servizi di comunicazione elettronica a banda larga, di pulizia dei boschi per il recupero di biomasse destinate alla produzione di energia, di tutela dell’arredo urbano, dell’ambiente e del paesaggio; mentre il governo è autorizzato a modificare il d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (recante il cosiddetto testo unico sullo stato civile) sì da riconoscere ai genitori residenti in comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti la possibilità di richiedere che la nascita dei figli sia acquisita agli atti dello stato civile come

⁽⁶⁰⁾ Cfr. l’art. 2, comma 1 dell’AS 1516.

⁽⁶¹⁾ La procedura relativa all’adozione del decreto di cui si discorre nel testo è disciplinata dall’art. 2, commi 3, 4 e 5 dell’AS 1516.

avvenuta non già nel comune effettivo di nascita, ma in quello di residenza dei genitori stessi (purché ricadente nella medesima regione).

Ulteriori misure concernono invece i piccoli comuni in senso stretto, vale a dire quelli che rispettano entrambi i requisiti posti dal legislatore statale. Esse spaziano sul terreno della valorizzazione dei prodotti agroalimentari tradizionali, dell’assistenza farmaceutica, del recupero di terre incolte, del mantenimento in attività di istituti scolastici statali, dello sviluppo di attività commerciali ed artigiane, dei servizi postali, del sistema distributivo di carburanti, dei servizi di telefonia, delle agevolazioni in materia di manifestazioni culturali. Ma soprattutto l’AS 1516 impiega la leva finanziaria, prevedendo l’iscrizione nello stato di previsione del ministero dell’economia e delle finanze di due appositi fondi: l’uno, denominato fondo per gli incentivi fiscali in favore dei soggetti residenti nei piccoli comuni e rivolto alla copertura delle minori entrate derivanti da alcune agevolazioni fiscali disposte a favore dei residenti e delle imprese dislocate nei piccoli comuni; l’altro denominato fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni e rivolto al finanziamento di interventi di tutela dell’ambiente e dei beni culturali, di messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici, di promozione dello sviluppo economico e sociale ⁽⁶²⁾. Dall’accesso alle agevolazioni finanziarie previste, però, sono esclusi i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti nei quali si registra un’elevata densità di attività economiche e produttive, anche in ragione della vicinanza a grandi centri metropolitani ⁽⁶³⁾.

Il principale problema interpretativo cui dà luogo la disciplina statale in tema di piccoli comuni che si è analizzata consiste, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001, nella individuazione dei titoli competenziali dei quali essa può essere considerata espressione. Nell’impossibilità di argomentare esaustivamente sul punto, si può comunque evidenziare come alcune delle previsioni poste in essere siano riconducibili a competenze esclusive dello stato (quali quelle relative alla destinazione di risorse aggiuntive in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni, alla tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, al sistema tributario e contabile dello stato, alla perequazione delle risorse finanziarie, allo stato civile e anagrafi); altre, però, sembrano incidere su ambiti materiali di competenza legislativa concorrente (quali quelli relativi a istruzione, governo del territorio, ordinamento della comunicazione), e residuale (come, ad esempio, il turismo). D’altra

⁽⁶²⁾ Per la disciplina di questi due fondi, cfr. gli artt. 14 e 16 dell’AS 1516.

⁽⁶³⁾ Cfr. l’art. 2, comma 2 dell’AS 1516.

parte lo stesso legislatore statale appare consapevole di questo complesso intreccio, anzitutto laddove dispone che le regioni possono definire ulteriori interventi a vantaggio dei piccoli comuni ⁽⁶⁴⁾. Un problema a sé stante è poi quello delle regioni speciali e delle province autonome, per le quali si statuisce che le norme dell'AS 1516 si applicano in quanto compatibili con i rispettivi statuti e con i relativi provvedimenti di attuazione ⁽⁶⁵⁾.

Dalle considerazioni appena sviluppate si ricava che il sostegno ai piccoli comuni *uti singuli* non può essere di per sé considerato monopolio del legislatore statale. Di conseguenza non meraviglia certo che anche le regioni abbiano avuto modo di esercitarsi in questo settore; cosa che, nel 2007, è avvenuta principalmente in Piemonte ⁽⁶⁶⁾. Al riguardo è interessante anzitutto rilevare una non perfetta coincidenza con la definizione di piccolo comune contenuta nell'AS 1516. Il legislatore piemontese, infatti, sembra far riferimento ad un criterio sostanzialmente unitario, fondato sulla soglia demografica dell'ente di base (che per altro anche qui non deve superare i 5.000 abitanti); mentre la sussistenza di condizioni di disagio territoriale, economico e sociale non costituisce elemento integrativo della fattispecie, ma presupposto per l'estensione dei benefici previsti alle frazioni di comuni con più di 5.000 abitanti, per la determinazione dell'ordine di priorità nell'assegnazione dei finanziamenti regionali e nella concessione di agevolazioni anche tributarie in favore di attività commerciali e artigiane, per l'incentivazione degli insediamenti abitativi e produttivi nei comuni montani o collinari ⁽⁶⁷⁾. Per il resto sono previsti interventi volti a garantire l'erogazione di servizi di pubblica utilità, a favorire il mantenimento in attività di istituti scolastici, a semplificare le rendicontazioni relative all'impiego di risorse messe a disposizione dalla regione, a limitare gli oneri di cofinanziamento in ordine ai contributi regionali ⁽⁶⁸⁾. Altre misure di sostegno allo sviluppo economico dei piccoli comuni e di semplificazione amministrativa potranno poi essere introdotte nel quadro di un testo unico di riordino della legislazione regionale in

⁽⁶⁴⁾ Cfr. l'art. 1, comma 2 dell'AS 1516.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. l'art. 1, comma 3 dell'AS 1516. D'altra parte, per le regioni speciali e le province autonome si stabilisce che siano esse stesse ad individuare specificamente i piccoli comuni all'interno del proprio territorio; sicché l'elenco dei piccoli comuni adottato - come si è dianzi visto nel testo - con decreto del presidente del consiglio dei ministri, si riferisce esclusivamente alle regioni ordinarie.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. la l.r. Piemonte 29 giugno 2007, n. 15, recante *Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni del Piemonte*. Di portata più circoscritta paiono essere la l.r. Toscana 11 dicembre 2007, n. 66, recante *Servizi postali e di prossimità. Interventi di sostegno ai comuni disagiati*; la l.r. Veneto 26 ottobre 2007, n. 30, recante *Interventi regionali a favore dei comuni ricadenti nelle aree svantaggiate di montagna e nell'area del Veneto orientale*;

⁽⁶⁷⁾ Cfr. gli artt. 1, comma 4, 2, comma 1, 7, comma 1, 8, comma 1 della l.r. Piemonte 15/2007. Va precisato che le misure di incentivazione agli insediamenti abitativi e produttivi riguardano i comuni montani o collinari con meno di 1.000 abitanti.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. gli artt. 3, 4 e 5 della l.r. Piemonte 15/2007. Per altro la limitazione degli oneri di cofinanziamento riguarda in prima battuta i comuni fino a 1.000 abitanti e può essere estesa anche a quelli con popolazione superiore in presenza di condizioni di marginalità socio-economica.

materia, a carattere non meramente compilativo ⁽⁶⁹⁾.

Da ultimo, nell'impostazione sia del legislatore statale sia di quello regionale, si registra lo sforzo di ribadire che la posizione di discipline speciali a favore dei piccoli comuni costituisce una strategia diversa sì, ma al tempo stesso complementare rispetto a quella fondata sulla valorizzazione delle forme associative. In altri termini sembra trasparire in questi passaggi la preoccupazione che misure di sostegno destinate agli enti di base di minori dimensioni singolarmente considerati possano disincentivare le gestioni associate a carattere facoltativo; di qui l'esigenza di sottolineare come il ricorso a queste ultime non debba considerarsi escluso pur in presenza di interventi dei quali gli enti stessi beneficiano nella loro individualità.

In questo senso, almeno, pare possibile interpretare alcuni richiami contenuti nell'AS 1516, ove si precisa che lo stato e le regioni possono promuovere iniziative per favorire la gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali, in particolare tra comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti; e che la presenza sul territorio del servizio scolastico dell'obbligo e dei servizi postale e farmaceutico è assicurata, oltre che attraverso le previsioni dianzi rapidamente passate in rassegna, anche per il tramite delle forme associative tra comuni ⁽⁷⁰⁾.

Il legislatore piemontese, per parte sua, stabilisce che al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture la regione ne promuove e ne incentiva la gestione associata; che la qualità della gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali rappresenta parametro per l'assegnazione di risorse regionali; e, infine, che le limitazioni agli oneri di cofinanziamento in ordine a contributi regionali riguardano i comuni tanto singoli quanto associati ⁽⁷¹⁾.

5. La partecipazione degli enti locali ai processi decisionali delle regioni: oltre i consigli delle autonomie locali

In tema di partecipazione degli enti locali ai processi decisionali delle regioni di appartenenza è da segnalare che, nel corso del 2007, quattro regioni ordinarie già dotate di nuovo statuto hanno

⁽⁶⁹⁾ Cfr. l'art. 6 della l.r. Piemonte 15/2007.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. gli artt. 3, comma 1 e 4, comma 1 dell'AS 1516.

⁽⁷¹⁾ Cfr. gli artt. 1, comma 2, 2, comma 1 (il quale aggiunge al comma 5 che le risorse messe a disposizione dalla regione possono essere impiegate anche a copertura delle spese che la gestione associata comporta), 5, comma 1 della l.r. Piemonte 15/2007.

proceduto all’approvazione di leggi volte a disciplinare nel dettaglio i rispettivi consigli delle autonomie locali; esse sono, più precisamente, l’Abruzzo, la Calabria, il Lazio e le Marche ⁽⁷²⁾. Tuttavia, poiché tali normative costituiscono oggetto di analisi di un altro capitolo del presente *Rapporto* ⁽⁷³⁾, in questa sede si è scelto, piuttosto che di esaminare le soluzioni organizzative e procedurali in esse prevalse, di volgere l’attenzione verso un differente fenomeno, che consiste nell’inclinazione dei legislatori regionali a prevedere talora la presenza di rappresentanti degli enti locali all’interno di organismi dell’amministrazione regionale diretta e indiretta, ovvero a configurare sedi speciali di collaborazione tra regioni ed enti locali. Si tratta, con tutta evidenza, di un *trend* di un certo rilievo, per via dell’astratta attitudine a mettere in discussione la centralità stessa dei CAL attraverso la prefigurazione di ulteriori circuiti partecipativi. D’altra parte è ben noto come anche nelle relazioni tra stato, regioni ed enti locali si assista, in tempi recenti, allo sviluppo di forme collaborative di tipo settoriale, particolarmente sotto il profilo della partecipazione delle regioni, delle province autonome e degli enti locali al processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari ⁽⁷⁴⁾.

Volendo esemplificare rispetto alle principali esperienze di collaborazione settoriale concretamente maturate negli ordinamenti regionali nell’anno di riferimento, può osservarsi che si collocano entro questo schema concettuale:

- in Calabria la conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria quale organismo rappresentativo delle autonomie locali nell’ambito della programmazione sanitaria e socio-sanitaria, con funzioni consultive nei confronti del consiglio e della giunta regionale ⁽⁷⁵⁾;
- in Basilicata la consulta regionale permanente per la programmazione sociale e sanitaria, che esprime parere obbligatorio sulla proposta di piano regionale della salute e dei servizi alla persona ⁽⁷⁶⁾;

⁽⁷²⁾ Cfr. le ll.rr. Abruzzo, 11 dicembre 2007, n. 41; Calabria, 5 gennaio 2007, n. 1; Lazio 26 febbraio 2007, n. 1; Marche, 10 aprile 2007, n. 4.

⁽⁷³⁾ Cfr. il contributo di A. FERRARA, *Gli statuti e la normativa istituzionale delle regioni ordinarie*.

⁽⁷⁴⁾ Cfr., al riguardo, l’art. 2 della l. 4 febbraio 2005, n. 11, recante *Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*. La disposizione in questione istituisce il comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, con il compito di concordare le linee politiche del governo in ordine alla formazione degli atti comunitari. Alle riunioni del CIACE partecipano, infatti, rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali ove siano in discussione questioni che ne coinvolgono la sfera di competenza.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. l’art. 17 della l.r. Calabria 11 maggio 2007, n. 9, che contiene *Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2007, art. 3, comma 4 della legge regionale n. 8/2002)*. Tale disposizione sostituisce l’art. 5 della l.r. 19 marzo 2004, n. 11.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. l’art. 17 della l.r. Basilicata 14 febbraio 2007, n. 4, recante *Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale*.

- in Emilia Romagna il comitato di concertazione turistica, con funzioni di concertazione delle linee strategiche e programmatiche per lo sviluppo delle attività di promozione e commercializzazione turistica ⁽⁷⁷⁾; la conferenza regionale dei comuni con sede universitaria, chiamata ad esercitare funzioni consultive, di collaborazione e di confronto in materia di diritto allo studio universitario e all’alta formazione ⁽⁷⁸⁾;
- in Friuli Venezia Giulia la consulta regionale per il servizio civile regionale e solidale, cui spettano funzioni consultive e propositive nei confronti della regione in tema di servizio civile, nonché di raccordo e di collegamento tra la regione, le autonomie locali, gli uffici statali competenti in materia e gli enti beneficiari del servizio civile ⁽⁷⁹⁾; la conferenza di verifica e di proposta, chiamata a verificare periodicamente l’attuazione della disciplina legislativa in materia di tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana ⁽⁸⁰⁾;
- nel Lazio il comitato regionale di coordinamento chiamato a coordinare e monitorare la progettazione e la realizzazione di interventi straordinari per la riqualificazione urbanistico-ambientale e per il risanamento igienico, sanitario e paesaggistico di ambiti territoriali individuati dalla regione e caratterizzati da gravi fenomeni di abusivismo edilizio ⁽⁸¹⁾; l’agenzia regionale per la promozione turistica di Roma e del Lazio s.p.a., con funzioni di concertazione in materia di promozione turistica di Roma e del Lazio in Italia e all’estero ⁽⁸²⁾;
- in Liguria il tavolo tecnico per le infrastrutture che opera per la definizione, concordata fra la regione, gli enti locali interessati ed i soggetti proponenti, dei progetti relativi alle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale (di cui alla l. 443/2001) ed alle infrastrutture di

⁽⁷⁷⁾ Cfr. l’art. 8 della l.r. Emilia Romagna 6 marzo 2007, n. 2, recante *Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 4 marzo 1998, n. 7 (Organizzazione turistica regionale – Interventi per la promozione e commercializzazione turistica – Abrogazione delle leggi regionali 5 dicembre 1996, n. 47, 20 maggio 1994, n. 22, 25 ottobre 1993, n. 35 e parziale abrogazione della l.r. 9 agosto 1993, n. 28.*

⁽⁷⁸⁾ Cfr. l’art. 5 della l.r. Emilia Romagna 27 luglio 2007, n. 15, recante *Sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e l’alta formazione.*

⁽⁷⁹⁾ Cfr. l’art. 4 della l.r. Friuli Venezia Giulia 23 maggio 2007, n. 11, recante *Promozione e sviluppo del servizio civile nel territorio regionale.*

⁽⁸⁰⁾ Cfr. l’art. 30 della l.r. Friuli Venezia Giulia 18 dicembre 2007, n. 29, recante *Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana.*

⁽⁸¹⁾ Cfr. l’art. 4 della l.r. Lazio 12 aprile 2007, n. 6, recante *Interventi straordinari per la riqualificazione urbanistico ambientale e per il risanamento igienico sanitario e paesaggistico di ambiti territoriali individuati dalla regione caratterizzati da gravi fenomeni di abusivismo edilizio. Individuazione del primo ambito comprendente il territorio dei comuni di Aprilia, Anzio, Ardea, Nettuno e Pomezia.*

⁽⁸²⁾ Cfr. gli artt. 12 e 13 della l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 13, recante *Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche.*

interesse regionale ⁽⁸³⁾; il comitato regionale per l'internazionalizzazione delle imprese che formula, tra l'altro, pareri sulla programmazione regionale del settore ⁽⁸⁴⁾; il comitato tecnico regionale con funzioni consultive in ordine alle funzioni regionali concernenti la realizzazione di itinerari dei gusti e dei profumi di Liguria ⁽⁸⁵⁾; la consulta regionale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati che esprime, tra l'altro, pareri (facoltativi) sulle iniziative regionali in tema di immigrazione ⁽⁸⁶⁾; il comitato di indirizzo quale organo consultivo della giunta regionale in materia di università, ricerca ed innovazione ⁽⁸⁷⁾; l'osservatorio regionale del commercio, della somministrazione di alimenti e bevande, della stampa quotidiana e periodica e dei centri di telefonia in sede fissa ⁽⁸⁸⁾;

- in Lombardia l'osservatorio regionale dell'agriturismo con funzioni, tra l'altro, di supporto alla redazione di piani e programmi di sviluppo dell'attività agrituristica ⁽⁸⁹⁾;
- in Piemonte la Finpiemonte s.p.a. quale società a capitale interamente pubblico che, nel quadro della politica di programmazione regionale, svolge attività strumentali alle funzioni della regione, aventi carattere finanziario e di servizio ⁽⁹⁰⁾; la conferenza regionale sulla sicurezza integrata quale sede di confronto e di valutazione delle politiche locali in materia di sicurezza integrata e di verifica dello stato di attuazione delle intese afferenti al medesimo ambito ⁽⁹¹⁾; la conferenza regionale per il diritto allo studio e la libera scelta educativa con compiti di impulso e di monitoraggio in ordine alle funzioni regionali in materia di diritto allo studio ⁽⁹²⁾;
- in Molise l'osservatorio regionale sul volontariato, dotato, tra l'altro, del potere di avanzare

⁽⁸³⁾ Cfr. l'art. 7 della l.r. Liguria 3 dicembre 2007, n. 39, recante *Programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.) per agevolare la realizzazione delle grandi opere infrastrutturali attraverso la ricerca della coesione territoriale e sociale. Modifiche alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)*.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. l'art. 5 della l.r. Liguria 13 agosto 2007, n. 28, recante *Interventi regionali in materia di internazionalizzazione delle produzioni liguri*.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. l'art. 5 della l.r. Liguria 21 marzo 2007, n. 13, recante *Disciplina degli itinerari dei gusti e dei profumi di Liguria, delle enoteche regionali, nonché interventi a favore della ricettività diffusa*.

⁽⁸⁶⁾ Cfr. gli artt. 7 e 8 della l.r. Liguria 20 febbraio 2007, n. 7, recante *Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*. Ma cfr. altresì l'art. 9 riguardante la conferenza strategica sull'immigrazione.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. l'art. 7 della l.r. Liguria 16/2007, recante *Promozione, sviluppo, valorizzazione della ricerca, dell'innovazione e delle attività universitarie e di alta formazione*.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. l'art. 123 della l.r. Liguria 2 gennaio 2007, n. 1, recante *Testo unico in materia di commercio*.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. l'art. 12 della l.r. Lombardia 8 giugno 2007, n. 10, recante *Disciplina regionale dell'agriturismo*.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. la l.r. Piemonte 26 luglio 2007, n. 17, recante *Riorganizzazione societaria dell'Istituto Finanziario Regionale Piemontese e costituzione della Finpiemonte Partecipazioni s.p.a.*

⁽⁹¹⁾ Cfr. l'art. 7 della l.r. Piemonte 10 dicembre 2007, n. 23, recante *Disposizioni relative alle politiche regionali in materia di sicurezza integrata*.

⁽⁹²⁾ Cfr. l'art. 26 della l.r. Piemonte 28 dicembre 2007, n. 28, recante *Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa*.

proposte al consiglio ed alla giunta regionale nelle materie che interessano le attività delle organizzazioni di volontariato ⁽⁹³⁾;

- in Puglia la conferenza regionale di programmazione, convocata ai fini della predisposizione degli atti regionali di programmazione in materia di diritto allo studio universitario e di alta formazione ⁽⁹⁴⁾;
- in Sicilia l'osservatorio regionale delle attività teatrali, chiamato, tra l'altro, ad esprimere parere sugli atti regionali di programmazione del settore ⁽⁹⁵⁾;
- in Toscana il comitato di indirizzo chiamato ad esercitare funzioni consultive e di proposta nei confronti dell'osservatorio regionale sui contratti pubblici ⁽⁹⁶⁾;
- in Umbria il forum degli operatori del settore degli ecomusei ⁽⁹⁷⁾, nonché la consulta regionale per il commercio equo e solidale ⁽⁹⁸⁾;
- in Valle d'Aosta l'osservatorio regionale sui rifiuti ⁽⁹⁹⁾;
- in Veneto il comitato di indirizzo regionale per la ricerca scientifica, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, con funzioni consultive sulle proposte di deliberazione di competenza della giunta regionale ⁽¹⁰⁰⁾.

D'altra parte, nel panorama della legislazione regionale non mancano tentativi di istituire forme di raccordo, a carattere organizzativo o procedurale, tra organismi settoriali e sedi di generale rappresentanza delle istanze degli enti locali. Così, ad esempio, in Calabria la consulta antimafia, istituita con deliberazione della giunta regionale, è chiamata a collaborare con il CAL, oltre che con la commissione contro il fenomeno della mafia del consiglio regionale ⁽¹⁰¹⁾; in Umbria il comitato tecnico scientifico operante nel settore degli ecomusei è composto, tra l'altro, da tre rappresentanti

⁽⁹³⁾ Cfr. la l.r. Molise 5 aprile 2007, n. 10, recante *Nuove norme per la promozione del volontariato nella Regione Molise*.

⁽⁹⁴⁾ Cfr. l'art. 6 della l.r. Puglia 27 giugno 2007, n. 18, recante *Norme in materia di diritto agli studi dell'istruzione universitaria e dell'alta formazione*.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. l'art. 15 della l.r. Sicilia 5 dicembre 2007, n. 25, recante *Interventi in favore delle attività teatrali*.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. l'art. 6 della l.r. Toscana 13 luglio 2007, n. 38, recante *Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro*.

⁽⁹⁷⁾ Cfr. l'art. 7 della l.r. Umbria 14 dicembre 2007, n. 34, recante *Promozione e disciplina degli ecomusei*.

⁽⁹⁸⁾ Cfr. l'art. 11 della l.r. Umbria 6 febbraio 2007, n. 3, recante *Diffusione del commercio equo e solidale in Umbria*.

⁽⁹⁹⁾ Cfr. l'art. 17 della l.r. Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31, recante *Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti*.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. l'art. 6 della l.r. Veneto 18 maggio 2007, n. 9, recante *Norme per la promozione ed il coordinamento della ricerca scientifica, dello sviluppo economico e dell'innovazione nel sistema produttivo regionale*.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. l'art. 4 della l.r. Calabria 10 gennaio 2007, n. 5, recante *Promozione del sistema integrato di sicurezza*.

designati dal CAL ⁽¹⁰²⁾; in Molise il comitato tecnico di indirizzo per le attività di studio, ricerca, accentramento e rielaborazione a livello regionale dei dati sulla domanda ed offerta di credito vede la presenza, tra l'altro, di un rappresentante degli enti locali designato, nelle more dell'istituzione del consiglio delle autonomie locali, dalla conferenza regionale delle autonomie locali ⁽¹⁰³⁾; in Sardegna il CAL designa un componente del comitato per la tutela e la valorizzazione delle aree carsiche ⁽¹⁰⁴⁾, tre componenti del comitato tecnico regionale per la polizia locale ⁽¹⁰⁵⁾ ed un componente della consulta regionale per il servizio civile sardo ⁽¹⁰⁶⁾; in Valle d'Aosta i due rappresentanti degli enti locali all'interno del comitato per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale sono designati dal consiglio permanente degli enti locali ⁽¹⁰⁷⁾, che nomina altresì un rappresentante nella consulta regionale per il servizio civile ⁽¹⁰⁸⁾. Infine vi è pure un caso, per dir così, ibrido: trattasi, in Lombardia, del comitato per la montagna nel quale siedono da un lato i presidenti delle associazioni rappresentative, su base regionale, degli enti montani e delle province (ovvero loro delegati); dall'altro due componenti designati dalla conferenza regionale delle autonomie ⁽¹⁰⁹⁾.

6. I conferimenti di funzioni amministrative agli enti locali

Come si è evidenziato nel capitolo VII di questo *Rapporto*, dedicato all'amministrazione regionale, nel corso del 2007 le regioni non hanno proceduto ad operare conferimenti organici di funzioni amministrative agli enti locali sul modello di quelli posti in essere in attuazione del d.lgs. 112/1998; nei casi più rilevanti si assiste infatti alla redazione di testi unici in materie quali l'artigianato ed il turismo, ovvero all'approvazione di leggi a carattere settoriale e microsettoriale.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. l'art. 6 della l.r. Umbria 34/2007.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. l'art. 1, comma 27 della l.r. Molise 9 maggio 2007, n. 14, recante *Legge finanziaria regionale 2007*.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. l'art. 6 della l.r. Sardegna 7 agosto 2007, n. 4, recante *Norme per la tutela del patrimonio speleologico delle aree carsiche e per lo sviluppo della speleologia*.

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. l'art. 6 della l.r. Sardegna 22 agosto 2007, n. 9, recante *Norme in materia di polizia locale e politiche regionali per la sicurezza*.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. l'art. 11 della l.r. Sardegna 17 ottobre 2007, n. 10, recante *Norme sul servizio civile volontario in Sardegna*.

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. l'art. 8 della l.r. Valle d'Aosta 17 aprile 2006, n. 6, recante *Nuove disposizioni in materia di interventi regionali di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale*.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. l'art. 10 della l.r. Valle d'Aosta 16 novembre 2007, n. 30, recante *Disposizioni in materia di servizio civile in Valle d'Aosta*.

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr. l'art. 7 della l.r. Lombardia 15 ottobre 2007, n. 25, recante *Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani*.

Rinviando ad altra sede per una più puntuale analisi di tali tendenze, si può qui concentrare l'attenzione essenzialmente sulla propensione dei legislatori regionali ad accompagnare alle discipline allocative previsioni volte a regolare le funzioni locali sotto il profilo sostanziale e procedurale. Su questo terreno l'obiettivo è quello di tentare di misurare la conformità di siffatte previsioni al nuovo quadro costituzionale inaugurato dalla riforma del titolo V, con particolare riferimento all'esplicito riconoscimento a comuni, province e città metropolitane di una potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni ad essi attribuite, per la prima volta operato dalla carta repubblicana in esito alla novella del 2001 (art. 117, comma 6, cost.).

Al riguardo si ritengono opportune due osservazioni preliminari. In primo luogo, per ragioni di brevità, l'analisi che sarà condotta non mira ad una ricostruzione esaustiva della legislazione regionale sulle funzioni locali; viceversa essa punta a mettere in evidenza talune esperienze maggiormente significative, avendo cura di distinguere quelle che appaiono problematiche sotto il profilo della legittimità costituzionale da quelle che al contrario mostrano maggiore coerenza con le statuizioni dettate dalla carta fondamentale anzitutto in tema di autonomia normativa delle istituzioni locali.

In secondo luogo la trattazione che si intende svolgere dovrebbe in linea di principio tener conto delle molteplici interpretazioni avanzate dalla dottrina in ordine all'art. 117, comma 6, cost., suscettibili di incidere diversamente sulla ricostruzione dei confini entro cui è astretta la potestà normativa regionale conformativa delle funzioni locali. Tuttavia, dal momento che una simile impostazione risulterebbe incompatibile con l'economia del presente lavoro, ci si limiterà a fare riferimento agli orientamenti della corte costituzionale, la quale – come già in precedenza sottolineato – ha avuto modo di affermare che i regolamenti locali intrattengono con la legge regionale un rapporto di concorrenza e con i regolamenti regionali un rapporto di separazione ⁽¹¹⁰⁾. Ne consegue che le regioni possono dettare disposizioni relative all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni locali con legge, ma non con regolamento, ferma restando l'esigenza che comunque la legge regionale non assuma contenuti tanto dettagliati da degradare il regolamento locale al rango di fonte piattamente secondaria e meramente esecutiva delle previsioni legislative.

Sulla base di queste considerazioni è possibile procedere ad isolare alcuni casi nei quali la conformità delle discipline regionali all'assetto appena descritto è decisamente dubbio. Rientra in

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. quanto già esposto sul punto *supra* nel par. 3.1.

quest'ambito quanto disposto dal legislatore calabrese in tema di usi civici, materia nella quale i comuni sono titolari tanto di un potere di programmazione, quanto di funzioni operative ⁽¹¹¹⁾. Circa i poteri programmatori, la previsione delle forme di partecipazione di cittadini, enti o associazioni al procedimento di esercizio è demandata al regolamento regionale, il quale è altresì chiamato ad intervenire in ordine alla disciplina di alcuni dei compiti a carattere operativo; tutto questo benché altra disposizione richiami espressamente la sussistenza di un potere regolamentare comunale riguardante le funzioni ad esso conferite nel settore considerato. Si registra inoltre la tendenza a penetrare nell'organizzazione interna del comune attraverso l'imputazione al consiglio comunale dell'approvazione del piano di valorizzazione e di recupero delle terre civiche, e alla giunta dell'adozione degli atti di amministrazione puntuale; anche qui possono sollevarsi obiezioni, sia perché la determinazione delle sfere di competenza degli organi di governo degli enti locali costituzionalmente rilevanti è riservata al legislatore statale (art. 117, comma 2, lett. p), cost.), sia perché il riconoscimento alla giunta comunale di compiti di amministrazione attiva introduce una deroga al principio di distinzione tra politica e amministrazione che non sembra nella disponibilità del legislatore regionale. Scelte discutibili si dispiegano poi anche oltre il rapporto tra fonti, specie laddove si configura un controllo di legittimità e di merito impeditivo dell'efficacia, esercitato dalla giunta regionale nei confronti di atti amministrativi comunali. D'altra parte, se la legge calabrese appena passata in rassegna rappresenta un emblematico esempio della difficoltà a contenere le discipline regionali sulle funzioni locali entro limiti costituzionalmente compatibili, deve ulteriormente osservarsi che analoghe perplessità sorgono, a vario titolo, in ordine a numerosi altri interventi legislativi delle regioni ordinarie ⁽¹¹²⁾.

Il quadro che si è fin qui tratteggiato non sarebbe tuttavia completo se non si ponessero in rilievo anche le ipotesi nelle quali i legislatori regionali sembrano esercitare un maggiore *self restraint* nella regolazione di compiti comunali o provinciali. In alcuni casi tale *self restraint* si

⁽¹¹¹⁾ Cfr. gli artt. 12 e 14 della l.r. Calabria 21 agosto 2007, n. 18, recante *Norme in materia di usi civici*.

⁽¹¹²⁾ Cfr., senza pretesa di esaustività, le ll.rr. Liguria 29 maggio 2007, n. 22, recante *Norme in materia di energia*; Liguria 22 novembre 2007, n. 37, recante *Disciplina dell'attività agrituristica del pescaturismo e ittiturismo*; Piemonte 28 maggio 2007, n. 13, recante *Disposizioni in materia di rendimento energetico nell'edilizia*; Lazio 13/2007; Emilia Romagna 6 marzo 2007, n. 4, recante *Adeguamenti normativi in materia ambientale. Modifiche a leggi regionali*; Basilicata 19/2007; Campania 24 luglio 2007, n. 8, recante *Disciplina della raccolta e commercializzazione dei funghi freschi e conservati*; Lombardia 10/2007. Queste leggi appaiono discutibili nella prospettiva approfondita nel testo o perché recano disposizioni di dettaglio in ordine alle funzioni locali (ad esempio prevedendo i termini di conclusione dei relativi procedimenti) o perché rimettono parte della disciplina di queste ultime ad atti regionali di natura regolamentare o pararegolamentare. Tra le regioni speciali una disciplina dettagliata delle funzioni locali è quella contenuta, ad esempio, nella l.r. Friuli Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5, recante *Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio*.

spinge fino alla rinuncia ad introdurre norme, anche di solo principio, in ordine alle funzioni locali (¹¹³); più spesso, però, emerge l'inclinazione a porre comunque previsioni di carattere generale, rispetto alle quali è possibile ritagliare uno specifico ruolo in chiave integrativa del normatore locale, specie per quanto riguarda le discipline procedurali (¹¹⁴).

Senza indugiare ulteriormente in una ricostruzione resa assai complessa dall'impiego, da parte delle regioni, di tecniche regolative molto diversificate talora anche all'interno del medesimo atto legislativo, sembra utile tentare di elaborare una chiave di lettura unitaria circa i fenomeni indagati. Al riguardo l'impressione di fondo è che la tesi secondo la quale l'art. 117, comma 6, cost. avrebbe istituito una vera e propria riserva di competenza a beneficio dei regolamenti locali nei confronti della legge regionale (e statale), oltre a non essere accolta dalla giurisprudenza costituzionale e a risultare – almeno ad avviso di chi scrive – discutibile sul piano teorico, non trovi riscontro nelle concrete esperienze che si sono monitorate. In sostanza i legislatori regionali si mostrano tutt'altro che inclini a contenere le discipline allocative entro i ristretti confini della mera attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali; di talché l'esigenza diventa quella di valutare, caso per caso, la tenuta in punto di ragionevolezza e proporzionalità delle predette discipline, nonché quella di prefigurare adeguati strumenti di tutela dell'autonomia normativa locale da far valere tutte le volte in cui tali limiti non vengano rispettati.

(¹¹³) Sembra essere questo il caso, ad esempio, degli artt. 7 e 8 della l.r. Lombardia 16 luglio 2007, n. 15, recante *Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo*, che configurano competenze comunali e provinciali in tema di promozione turistica senza disciplinare le relative modalità di esercizio; ma cfr. altresì la l.r. Campania 15 giugno 2007, n. 6, recante *Disciplina degli interventi regionali di promozione dello spettacolo*. A proposito delle regioni speciali vengono in considerazione le funzioni comunali previste in materia di inquinamento atmosferico dalla l.r. Valle d'Aosta 30 gennaio 2007, n. 2, recante *Disposizioni in materia di tutela dall'inquinamento atmosferico ed approvazione del Piano regionale per il risanamento, il miglioramento ed il mantenimento della qualità dell'aria per gli anni 2007/2015*.

(¹¹⁴) Cfr., tra l'altro, l'art. 8 della l.r. Veneto 21 settembre 2007, n. 29, recante *Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande*, che, dopo aver dettato alcune disposizioni di carattere generale riguardo alla funzione comunale di autorizzazione all'apertura di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, demanda ad un apposito regolamento del comune la disciplina del relativo procedimento. Ma cfr. altresì l'art. 28 della l.r. Lombardia 15/2007, a proposito della funzione comunale di rilascio della licenza all'esercizio delle attività alberghiere. Per quanto riguarda le regioni speciali, cfr. le funzioni comunali e provinciali previste dalla l.r. Friuli Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 5, recante *Misure urgenti in tema di contenimento dell'inquinamento luminoso, per il risparmio energetico nelle illuminazioni per esterni e per la tutela dell'ambiente e dell'attività svolta dagli osservatori astronomici*, nonché le funzioni pianificatorie comunali in materia di inquinamento atmosferico ed acustico di cui alla l.r. Friuli Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 16, recante *Norme in materia di tutela dall'inquinamento atmosferico e dall'inquinamento acustico*. Interessante è il caso della l.r. Sardegna 9/2007, che, nel prevedere una potestà regolamentare degli enti locali in ordine alle funzioni attribuite a questi ultimi in materia di polizia locale e di sicurezza, richiama espressamente l'art. 117, comma 6, cost. Infine viene in considerazione la l.p. Trento 3 ottobre 2007, n. 16, recante *Risparmio energetico e inquinamento luminoso*, specie riguardo alle funzioni pianificatorie della provincia.

7. Regioni speciali ed enti locali

7.1 La potestà ordinamentale delle regioni speciali sui “propri” enti locali

Nelle regioni speciali il tema oggetto di questo contributo presenta, come ben noto, rilevanti peculiarità, legate anzitutto al riconoscimento ad esse di una potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali. Il principale problema interpretativo che tale potestà solleva riguarda la determinazione dei limiti entro cui è astretta, con specifico riguardo alla necessità, sollecitata dall'accoglimento del principio autonomistico tra i principi fondamentali della repubblica nel suo complesso, di apprestare alle istituzioni locali adeguate garanzie a prescindere dal regime giuridico (ordinario o speciale) delle regioni nelle quali esse sono dislocate. Ciò che, dopo la riforma del titolo V, si traduce nella questione se anche negli ordinamenti differenziati debbano trovare applicazione le nuove statuizioni costituzionali poste a beneficio dell'autonomia normativa, amministrativa e finanziaria di comuni, province e città metropolitane; e se la clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della l.c. 3/2001 debba essere letta siccome riferita alle sole regioni speciali (e province autonome), ovvero anche agli enti locali ricompresi nel rispettivo territorio.

Nel 2007 la corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sui profili brevemente richiamati in due importanti sentenze, la 238 e la 286, occasionate da ricorsi statali avverso numerose previsioni di due leggi del Friuli Venezia Giulia: l'una di generale disciplina del sistema regione-autonomie locali; l'altra concernente il governo del territorio ⁽¹¹⁵⁾. Tuttavia la sostanziale identità dei motivi di impugnazione, in entrambi i casi volti a mettere in luce un presunto sacrificio del ruolo costituzionale delle province, nonché dei percorsi argomentativi seguiti dai giudici di palazzo della consulta, induce in questa sede a concentrare l'attenzione soprattutto sulla prima delle sentenze menzionate.

Ad avviso dell'avvocatura erariale la compressione dell'autonomia delle province discenderebbe dal mancato riconoscimento a queste ultime di funzioni proprie, intese alla stregua di compiti storicamente attribuiti all'ente intermedio quale soggetto esponenziale di collettività di area

⁽¹¹⁵⁾ Cfr. le ll.rr. Friuli Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, recante *Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia*, e 13 dicembre 2005, n. 30, recante *Norme in materia di piano territoriale regionale*.

vasta e non revocabili dal legislatore nazionale e regionale (¹¹⁶); tale affermazione di fondo viene articolata in una serie di censure che, ai ristretti fini della nostra analisi, possono essere classificate in due gruppi: da un lato si rileva il contrasto con una serie di previsioni del titolo V rinnovato (gli artt. 117, comma 2, lett. p), 114, comma 2 e 118, comma 2, cost.); dall'altro si lamenta la violazione di un principio di autonomia ricavabile dal combinato disposto degli artt. 5, 114 e 118 cost.

Circa il primo gruppo di doglianze il giudizio si conclude con decisioni di inammissibilità, motivate dalla mancata allegazione, da parte del ricorrente, delle ragioni per le quali l'applicazione delle disposizioni del titolo V specificamente invocate si imporrebbe anche nelle regioni speciali. In questi passaggi potrebbe *prima facie* intravedersi la disponibilità della corte a risolvere positivamente, in presenza di più congrua motivazione, il nodo relativo all'applicabilità agli enti locali ricadenti negli ordinamenti differenziati delle medesime garanzie di cui godono quelli situati nelle regioni ordinarie. In realtà deve osservarsi che il giudice costituzionale si è più volte pronunciato negativamente sul punto con sentenze in merito (¹¹⁷); pertanto l'impiego, nel caso che qui si studia, della decisione di inammissibilità sembra rappresentare, piuttosto che il sintomo dell'apertura ad un possibile *revirement* giurisprudenziale, il portato di un indirizzo a tal punto consolidato da render possibile la reiezione dei ricorsi statali volti a metterlo in discussione già in sede di delibazione preliminare dei requisiti di ammissibilità.

Per quanto riguarda il secondo gruppo di censure, la corte afferma che l'art. 5 cost. impegna anche le regioni speciali a riconoscere e a promuovere le autonomie locali (¹¹⁸); tuttavia questo obbligo non sarebbe violato dalla legge friulana oggetto di giudizio sia perché essa riconosce alle province funzioni fondamentali, identificate dalla corte nelle funzioni proprie sulla base di un'interpretazione avanzata da parte della dottrina con riferimento all'art. 117, comma 2, lett. p), cost.; sia perché, in concreto, i compiti attribuiti all'ente intermedio sono sufficienti ad operarne una

(¹¹⁶) Per la sottolineatura di questi aspetti problematici della legislazione regionale friulana censurata dinanzi alla corte costituzionale, cfr. S. Mangiameli, *Prime considerazioni sul ddl per il codice degli enti locali*, in A. PIRAINO (a cura di), *Verso la carta delle autonomie locali*, Roma, 2007, p. 80, spec. nota 16.

(¹¹⁷) Cfr., ad esempio, la perentorietà con la quale, nella sent. 48/2003, la corte afferma che la potestà ordinamentale attribuita alle regioni speciali “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” (punto 2.1 del considerato in diritto). Per una compiuta ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sulla potestà ordinamentale delle regioni speciali, cfr. V. ANTONELLI, *La disciplina delle autonomie locali*, in A. PIRAINO (a cura di), *Verso la carta delle autonomie locali*, cit., pp. 143 e ss.

(¹¹⁸) L'affermazione è positivamente salutata da L. CASTELLI, *Le regioni speciali*, in F. BASSANINI-L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia*, cit., p. 123, che ravvisa in essa i presupposti per l'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio tra la potestà ordinamentale delle regioni speciali e le esigenze di garanzia dell'autonomia locale. Analogamente V. ANTONELLI, *La disciplina delle autonomie locali*, cit., p. 148, con riferimento alle sentt. 83/1997 e 314/2003 della corte costituzionale.

valorizzazione coerente col dato costituzionale.

Il riferimento alla categoria delle funzioni fondamentali è, probabilmente, l'aspetto più ostico della sent. 238/2007. Ci si domanda, infatti, se con esso la corte abbia voluto far applicazione dell'art. 117, comma 2, lett. p), cost. anche nei territori governati dalla specialità. Se così fosse si aprirebbero le porte a conseguenze estremamente problematiche. Anzitutto verrebbe a determinarsi una sorta di contraddizione rispetto all'orientamento, che si riflette anche nella decisione in esame, secondo il quale il nuovo titolo V non è in grado di incidere in senso limitativo sulla potestà ordinamentale delle regioni speciali. Inoltre, poiché le funzioni fondamentali di cui si discorre nel caso di specie sono determinate dalla regione, occorre chiarire il nesso con la competenza esclusiva dello stato ritagliata in materia dalla carta repubblicana. Al riguardo l'unica soluzione disponibile pare consistere nel presupporre l'adesione della corte a quella lettura dottrinale che chiama il legislatore statale a determinare, *sub specie* di funzioni fondamentali, generici settori di intervento di comuni, province e città metropolitane, rispetto ai quali l'adozione delle concrete discipline allocative spetterebbe al legislatore (statale o regionale) competente nella materia ⁽¹¹⁹⁾. Infine, poiché riferita all'art. 117, comma 2, lett. p), cost., questa interpretazione non potrebbe non essere estesa anche alle regioni ordinarie ⁽¹²⁰⁾; di conseguenza si assisterebbe ad un avvicinamento tra queste ultime e le regioni speciali sotto il profilo della capacità conformativa delle funzioni fondamentali, ma a prezzo di una evidente svalutazione, su tutto il territorio nazionale, della valenza garantistica e unificante che in capo ad esse discenderebbe dall'accoglimento dell'alternativa configurazione in termini di compiti puntualmente individuati dallo stato ⁽¹²¹⁾.

Tuttavia residua lo spazio per un diverso inquadramento del *decisum* qui in esame, che, a parere di chi scrive, è anche quello probabilmente più vicino alle reali intenzioni della corte. Riassuntivamente il giudice costituzionale non avrebbe voluto applicare l'art. 117, comma 2, lett. p), cost. alle regioni speciali, ma sostenere che in queste ultime la determinazione delle funzioni

⁽¹¹⁹⁾ Per questa tesi cfr. A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo della “funzioni fondamentali”*, in www.federalismi.it (4 marzo 2004), pp. 1 e ss.

⁽¹²⁰⁾ Condivide questo rilievo P. GIANGASPERO, *La potestà ordinamentale delle Regioni speciali e la tutela costituzionale del ruolo della provincia*, in www.forumcostituzionale.it, p. 11, il quale ritiene il ragionamento della corte costituzionale idoneo ad ampliare la capacità conformativa delle regioni ordinarie circa le funzioni fondamentali degli enti locali. E' chiaro però che questa conclusione può essere accolta solo nella misura in cui si ritenga che i giudici di palazzo della consulta abbiano voluto applicare l'art. 117, comma 2, lett. p), cost. anche alle regioni speciali.

⁽¹²¹⁾ Per la tesi secondo la quale la determinazione statale delle funzioni fondamentali non dovrebbe limitarsi alla disciplina di generici settori di intervento degli enti locali costituzionalmente rilevanti, ma estendersi alla individuazione di puntuali compiti a tutela, al tempo stesso, dell'autonomia locale e dell'unità del sistema repubblicano, cfr. G.C. DE MARTIN, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002, p. 108.

fondamentali rientra a pieno titolo nella potestà ordinamentale sui rispettivi enti locali. In questa chiave la divaricazione tra regioni speciali e regioni ordinarie finirebbe per accentuarsi perché la riserva statale in ordine alle funzioni fondamentali varrebbe solo per le seconde, con ricadute problematiche sul terreno della coesione unitaria della repubblica in ragione della peculiare condizione istituzionale che caratterizzerebbe gli enti locali degli ordinamenti differenziati anche sotto il profilo della garanzia di un nucleo essenziale di funzioni ⁽¹²²⁾.

In definitiva l'impressione di fondo è che la corte abbia voluto costruire una competenza delle regioni speciali sulle funzioni fondamentali sostanzialmente “parallela” a quella statale prevista per le regioni ordinarie; il che equivale, nella prospettiva del giudice delle leggi, a ribadire l'indifferenza della potestà ordinamentale inscritta negli statuti speciali dalla l.c. 2/1993 alla novella del titolo V ⁽¹²³⁾.

⁽¹²²⁾ Che questa sia con ogni probabilità l'opzione ermeneutica della corte è confermato dall'affermazione secondo la quale, nella conformazione delle funzioni locali, le regioni speciali non sono vincolate dal d.lgs. 267/2000, ma soggiacciono direttamente al principio di promozione dell'autonomia di cui all'art. 5 cost. (punto 5 del considerato in diritto della sent. 238/2007). Orbene, come si è tentato di illustrare nel testo, se i giudici di palazzo della consulta avessero davvero inteso applicare *in parte qua* l'art. 117, comma 2, lett. p), cost. anche agli ordinamenti differenziati, avrebbero dovuto ammettere la capacità del legislatore statale di vincolare le scelte delle regioni speciali sia pure sotto forma di determinazione di generici settori di intervento di comuni, province e città metropolitane.

⁽¹²³⁾ V., peraltro, per la tesi secondo cui la coerenza del quadro sociale recuperabile attraverso il limite del rispetto dei principi generali, cui le leggi regionali speciali sono statutariamente tenute, v. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i “loro” enti locali, dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, 178 s., nonché in www.issirfa.cnr.it, sub “Studi e interventi”, n. 5.

7.2. Il controllo della corte dei conti sulla sana gestione finanziaria degli enti locali situati nelle regioni speciali

Come si è evidenziato nel precedente paragrafo, in materia di potestà ordinamentale la corte costituzionale privilegia un approccio in base al quale la volontà di salvaguardare la pienezza delle prerogative delle regioni speciali anche dopo la riforma del titolo V finisce per prevalere sulla necessità di assicurare alcune invarianti di sistema attraverso la determinazione statale, per tutti gli enti locali della repubblica, di un comune complesso di funzioni qualificate come fondamentali. Di segno diverso appare, sotto questo profilo, la giurisprudenza relativa al controllo delle sezioni regionali della corte dei conti sulla sana gestione finanziaria di comuni, province e città metropolitane; qui, infatti, i giudici di palazzo della consulta, muovendo dalla sottolineatura dell'attitudine di tale istituto a soddisfare essenziali esigenze unitarie, si pronunciano a favore della sua applicabilità anche agli enti locali dislocati negli ordinamenti differenziati.

Allo scopo di ricostruire brevemente la vicenda che ha offerto alla corte l'occasione di pronunciarsi in questi termini, occorre premettere che la tipologia di controllo della quale in questa sede si discute è stata introdotta, in via generale, dalla l. 131/2003 e successivamente implementata, sul piano procedurale, da alcune statuizioni contenute nella legge finanziaria per il 2006. Proprio le previsioni di legge finanziaria appena richiamate sono state oggetto di ricorso da parte della regione Friuli Venezia Giulia, in considerazione del fatto che il sistema dei controlli sugli enti locali sarebbe per essa disegnato, in modo completo ed esaustivo, dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione; di conseguenza non vi sarebbe spazio per l'introduzione, ad opera del legislatore statale, di ulteriori fattispecie del tipo di quella dedotta in giudizio.

Con la sent. 179/2007 la corte costituzionale rigetta le questioni sollevate dal ricorrente procedendo anzitutto ad una ricostruzione dei caratteri che contrassegnano il controllo sulla sana gestione finanziaria: in particolare esso, attenendo all'allocazione delle risorse e quindi alla struttura e alla gestione del bilancio, differisce dal controllo sulla gestione, che ha ad oggetto l'efficacia, l'economicità e l'efficienza dell'azione amministrativa; appartiene alla categoria del riesame di legalità e regolarità, ma in una prospettiva dinamica volta ad indirizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo verso l'adozione di effettive misure correttive; ha natura collaborativa, in quanto finalizzato a stimolare processi di autocorrezione da parte degli enti locali in relazione alle disfunzioni rilevate; costituisce espressione della facoltà per il legislatore statale di introdurre forme di controllo diverse da quelle previste dall'art. 100 cost. purché legate al perseguimento di interessi

costituzionalmente rilevanti.

Alla luce di queste osservazioni il giudice delle leggi colloca il controllo sulla sana gestione finanziaria al di fuori dell'ambito di operatività delle previsioni contenute nello statuto speciale del Friuli Venezia Giulia e delle relative norme di attuazione (le quali, in effetti, si riferiscono ai controlli preventivi di legittimità e a quelli sulla gestione in senso stretto); e ne afferma al tempo stesso la piena conformità a costituzione in quanto dettato “da esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica” ⁽¹²⁴⁾. Emerge pertanto una configurazione della corte dei conti alla stregua di organo ausiliario della repubblica nella sua interezza, chiamato a garantire, in posizione di terzietà, il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, della quale è indubbio che anche la finanza degli ordinamenti differenziati faccia parte.

7.3 Il rapporto con gli enti locali nelle leggi statutarie delle regioni speciali: il caso della Sardegna

Interessanti suggestioni in ordine al tema che ci occupa in queste pagine possono essere tratte anche dalla legge statutaria della Sardegna, approvata dal consiglio regionale il 7 marzo del 2007 ⁽¹²⁵⁾. Infatti, benché la corte costituzionale abbia notevolmente ridimensionato l'attitudine di tale tipologia di fonti ad incidere sul rapporto tra regioni speciali ed enti locali sottolineando l'insussistenza per esse dell'obbligo di prevedere il consiglio delle autonomie locali viceversa gravante sugli statuti delle regioni ordinarie ⁽¹²⁶⁾, il legislatore sardo ha ritenuto comunque opportuno dedicarsi a questa materia inserendo una disposizione avente ad oggetto proprio il CAL ⁽¹²⁷⁾. Si tratta, più precisamente, di una disciplina che configura quest'ultimo alla stregua di organo

⁽¹²⁴⁾ Cfr. il punto 4.1 del considerato in diritto della sent. 179/2007. In dottrina si pronuncia in senso favorevole all'estensione alle regioni speciali delle garanzie integrative di sistema rappresentate dal controllo della corte dei conti sul rispetto degli equilibri finanziari e sulla sana gestione finanziaria, G.C. DE MARTIN, *Per il completamento e l'attuazione della riforma costituzionale sulle Autonomie territoriali*, in A. PIRAINO (a cura di), *Verso la carta delle autonomie locali*, cit., pp. 107-108.

⁽¹²⁵⁾ Circa le complesse vicende procedurali della legge statutaria sarda, sottoposta a referendum popolare, si rinvia senz'altro a G.G. CARBONI, *Il referendum sulla legge statutaria della regione Sardegna: ultimo atto?*, in www.federalismi.it (24 ottobre 2007).

⁽¹²⁶⁾ Cfr. la sent. 370/2006 della corte costituzionale. Su questa sentenza, e più in generale sulle leggi statutarie delle regioni speciali, cfr. M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle regioni speciali*, in www.federalismi.it (6 febbraio 2008).

⁽¹²⁷⁾ Cfr. l'art. 30 della legge statutaria sarda.

di rappresentanza istituzionale degli enti locali con funzioni consultive e di proposta, dotato del potere di sollecitare la giunta regionale a promuovere giudizio dinanzi alla corte costituzionale su atti dello stato ritenuti lesivi dell'autonomia dei comuni e delle province della Sardegna; per ogni altro aspetto, organizzativo e funzionale, si fa rinvio alla legge regionale.

Le disposizioni richiamate, se da un lato costituiscono un interessante esempio della disponibilità ad affrontare il nodo dei rapporti con gli enti locali sul terreno della normazione statutaria anche in un ordinamento differenziato come quello sardo, dall'altro non possono certo dirsi soddisfacenti soprattutto per via dell'estrema laconicità che le caratterizza. Questo assunto è dimostrato dall'assenza di una puntuale articolazione delle funzioni consultive e di proposta del CAL, nonché dalla mancata previsione di forme di aggravamento dei processi decisionali regionali nelle ipotesi in cui il parere reso dall'organo sia disatteso. Al riguardo si potrebbe rilevare che le medesime carenze sono riscontrabili anche in alcuni statuti ordinari; tuttavia in queste circostanze il legislatore regionale, in sede di attuazione delle disposizioni statutarie, ha di regola introdotto discipline integrative che contemplano i predetti meccanismi di aggravamento. In Sardegna, invece, il CAL continua ad operare sulla base di una normativa, da considerare del tutto conforme a quanto statuito nella legge statutaria, che non riconnette alcuna conseguenza alla mancata conformazione del consiglio regionale ai pareri da esso obbligatoriamente espressi ⁽¹²⁸⁾. Anche se la conferenza permanente regione-enti locali, qualificata alla stregua di sede unitaria e generale di concertazione, di cooperazione e di coordinamento tra l'amministrazione regionale e gli enti locali della Sardegna, partecipa all'adozione degli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni locali e degli atti amministrativi di ripartizione delle risorse finanziarie regionali fra le autonomie locali attraverso l' incisiva forma dell'intesa ⁽¹²⁹⁾.

La riduttiva visione del rapporto con i rispettivi enti locali fatta propria dal legislatore sardo emerge altresì ponendo a confronto il testo della legge statutaria approvato dal consiglio regionale con quello dell'originario disegno di legge ⁽¹³⁰⁾. Il quale non solo dedicava un'attenzione maggiore alla disciplina del CAL, articolando puntualmente le fattispecie di parere obbligatorio e prevedendo aggravamenti procedurali nel caso in cui il consiglio o la giunta regionale volessero disattenderli, ma introduceva alcune previsioni riguardanti, in generale, il sistema delle autonomie locali. Il dato

⁽¹²⁸⁾ Cfr. la l.r. Sardegna 17 gennaio 2005, n. 1, recante *Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione-enti locali*.

⁽¹²⁹⁾ Cfr. l'art. 13 della l.r. Sardegna 1/2005.

⁽¹³⁰⁾ Si tratta del disegno di legge statutaria 5/A, presentato dalla giunta regionale il 30 novembre del 2005 e rinvenibile nel sito internet della regione Sardegna.

interessante è che tali previsioni facevano riferimento a norme del nuovo titolo V, richiamando espressamente i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, l'autonomia normativa locale, l'intangibilità delle funzioni comunali essenziali al soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento ⁽¹³¹⁾; in questo modo il legislatore statutario sardo avrebbe finito, in sostanza, per riconoscere l'operatività, anche nel territorio di una regione speciale, di statuizioni della carta fondamentale che la corte costituzionale continua a ritenere inidonei a limitare la potestà ordinamentale spettante agli enti regionali differenziati.

A conclusione del presente contributo non interessa spendere ulteriori considerazioni sui contenuti del disegno di legge che, per altro, esibiscono non pochi aspetti problematici laddove recano un'insufficiente caratterizzazione del ruolo di governo della provincia e attribuiscono alle fonti regionali un'eccessiva capacità di penetrazione negli spazi di pertinenza della normazione locale; importa maggiormente rimarcare come il testo finale della legge statutaria sarda rappresenti il frutto della tendenza a contenere l'espansione di queste fonti sul piano delle relazioni tra regioni ed enti locali. Tendenza che, pur supportata dalla giurisprudenza della corte costituzionale menzionata in apertura di paragrafo ⁽¹³²⁾, lascia nondimeno irrisolti alcuni nodi che contrassegnano il tema oggetto del presente contributo nei territori governati dalla specialità.

⁽¹³¹⁾ In particolare il riferimento a funzioni comunali essenziali al soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, in quanto tali sottratte alla disponibilità del legislatore regionale, evoca con tutta evidenza la categoria delle funzioni fondamentali.

⁽¹³²⁾ Nella relazione che accompagna il testo del disegno di legge statutaria licenziato dalla prima commissione permanente del consiglio regionale sardo, la soppressione di alcune previsioni riguardanti il CAL e di quelle relative al sistema delle autonomie locali è giustificata dalla volontà di circoscrivere l'attenzione alla disciplina degli organi di governo e della forma di governo regionale; ciò richiamando espressamente la sen. 370/2006 della corte costituzionale.