



La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali

Nota per il gruppo di lavoro “La semplificazione delle istituzioni territoriali”

di *Francesco Merloni* – 8 marzo 2007

1. Gli strumenti di semplificazione

La prospettiva assunta per collocare il tema del nuovo ruolo della Regione è quella della semplificazione delle istituzioni territoriali.

La semplificazione si può realizzare in molti modi.

Il primo è quello della *riduzione del numero dei livelli di governo*. Sotto questo profilo la semplificazione è già stata realizzata dal nuovo Titolo V: i livelli di governo costitutivi della Repubblica (art. 114) sono quattro (Comuni, Province/Città metropolitane, Regioni, Stato) e non è lecito crearne altri. Questo implica assoluta chiarezza nel non configurare come nuovi livelli di governo né le strutture di decentramento di livelli esistenti, né le forme associative e di collaborazione create allo stesso livello per consentire l'efficace esercizio delle funzioni attribuite.

Il secondo strumento sta nella *razionalizzazione degli strumenti di collaborazione* tra livelli di governo (e allo stesso livello di governo) per garantire, senza sprechi di risorse, l'effettivo concorso di diverse amministrazioni territoriali nei casi in cui la ripartizione delle competenze non risolve per intero il problema della individuazione del soggetto competente, ma sia necessario cooperare e coordinare competenze diverse. Questi strumenti sono essenziali per favorire la realizzazione di specifiche politiche di intervento, siano esse di prevalente interesse di un superiore livello di governo ovvero di interesse comune).

Il terzo strumento è quello dello *snellimento degli apparati organizzativi* preposti, ai diversi livelli di governo, allo svolgimento delle funzioni attribuite: snellimento degli organi di governo, snellimento degli uffici amministrativi.

Il quarto, e più rilevante, strumento di semplificazione è una corretta e *razionale distribuzione delle funzioni amministrative* tra i diversi

livelli, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, unicità e responsabilità.

Qui ci occupiamo quasi esclusivamente di questo quarto aspetto, che appare come la preconditione assoluta per il corretto funzionamento degli altri. Se le funzioni continuano ad essere distribuite in modo irrazionale, con inutili duplicazioni o frammentazioni di competenze la speranza di realizzare una effettiva semplificazione solo agendo sugli altri strumenti è illusoria.

2. La sussidiarietà e l'eccezionalità di funzioni regionali operative

La collocazione della Regione nel sistema istituzionale è quindi qui esaminata sotto il profilo della analisi delle funzioni che, in applicazione dei principi prima indicati, debbono essere riconosciute alla Regione.

L'analisi implica, quindi, che sia stata già realizzata una distribuzione corretta delle funzioni a partire dal Comune e dalla Provincia, secondo le rispettive caratteristiche di base: ente di prossimità, ente di area vasta.

Questa corretta applicazione della sussidiarietà dovrebbe, poi, avere l'effetto di concentrare nei due livelli di governo locale la maggior parte delle funzioni amministrative di tipo operativo.

Questo non esclude affatto che funzioni operative possano essere portate a livello regionale, o anche a livello statale (nelle materie di competenza statale), ma contribuisce a meglio caratterizzare il ruolo complessivo della Regione, come ente di legislazione, programmazione e coordinamento.

In definitiva, dalla legge n. 59 del 1997 in poi si è affermato il principio che il "grosso" dell'amministrazione, anche in termini di apparati, si concentra nel governo locale: le funzioni operative regionali e statali sono una (necessaria) eccezione, motivata dall'esistenza di interessi unitari non gestibili a livello locale.

3. La Regione come "guida" e "motore" del sistema regionale-locale

L'analisi delle funzioni regionali nel contesto della semplificazione richiede una ulteriore avvertenza.

Finora il tema, anche in sede di applicazione del principio di sussidiarietà, è stato impostato nel senso della separazione e della unilateralità del processo di distribuzione. Le funzioni si attribuiscono dal basso in alto (novità non irrilevante) e ciascun livello è destinato ad operare in proprio, con le sue competenze, separatamente dagli altri (salvo naturalmente ad attivare gli strumenti di governance, di collaborazione interistituzionale). Questo approccio è adeguato alla problematica della distribuzione delle funzioni tra comuni e province, ma non al caso della Regione.

Le Regioni italiane, infatti, analogamente alle istituzioni regionali forti in Europa (paesi regionali e federali con poteri legislativi alle istituzioni regionali), non si vedono attribuire solo funzioni, legislative e amministrative, adatte alla propria dimensione territoriale, ma devono esercitare anche funzioni *nei confronti* degli enti locali del proprio territorio. Non agiscono solo in parallelo, ma in interrelazione con le amministrazioni locali. Si pensi allo stesso esercizio del potere normativo nelle materie di propria competenza: se le funzioni sono attribuite in via prioritaria ai livelli locali di governo, la legge regionale è legge sull'esercizio di queste funzioni. Quindi la legge non è rivolta solo all'amministrazione regionale (nel suo senso più ampio) ma anche alle amministrazioni locali. Una legislazione destinata quindi ad una applicazione da parte di soggetti diversi non subordinati o nel controllo della Regione, ma dotati di autonomia garantita dalla Costituzione. Ma si pensi anche ai poteri, variamente attribuiti, di disciplina di aspetti non secondari dello stesso ordinamento degli enti locali. Nei paesi federali, e in forma crescente in alcune *Comunidades autónomas* spagnole, le Regioni disciplinano quasi per intero l'ordinamento locale. In altri casi (le nostre Regioni, con un ruolo più rilevante di quelle speciali rispetto alle ordinarie, altre *Comunidades autónomas* spagnole) il potere di disciplina dell'ordinamento locale è ripartito tra legge statale e legge regionale, con un riconoscimento crescente del ruolo di protagonista alla Regione.

Alla fase della separazione delle funzioni si sostituisce quindi la fase della necessaria interrelazione. Da un lato nello svolgimento delle rispettive competenze e dall'altro nella costruzione del sistema

amministrativo regionale e locale. In questa prospettiva la Regione è dotata di poteri di “guida” più significativi del passato, nella garanzia dei diritti fondamentali di autonomia degli enti locali fissati dalla Costituzione, nella legge statale e nelle Carta europea delle autonomie locali.

In questa prospettiva una ulteriore semplificazione si potrebbe realizzare anche sul versante delle relazioni intergovernative, nella misura in cui la Regione saprà porsi come l’ente di governo esponentiale degli interessi e delle politiche dell’intero sistema regionale-locale. La gran parte delle interrelazioni relative alle politiche con impatto territoriale (grandi infrastrutture, politiche ambientali, politiche straordinarie) potrebbe essere trattata, come avviene nei paesi federali (e regionali avanzati), in sedi di concertazione tra Stato e Regioni, lasciando alla diretta interlocuzione tra le rappresentanze nazionali degli enti locali e lo Stato le sole, ma rilevanti, materie della difesa delle autonomie locali allorché si decida su temi di interesse generale, a cominciare dalla disciplina delle parti dell’ordinamento locale riservate alla legislazione statale. Naturalmente un simile assetto delle relazioni intergovernative implica che siano stati risolti, a monte, i rapporti tra Regione ed enti locali in sede regionale. Se vi è preventivo accordo sulle posizioni da assumere, la Regione potrà poi agire quale autorevole rappresentante della volontà integrata di tutte le amministrazioni territoriali coinvolte.

4. *Le funzioni “strategiche” della Regione*

4.1 *La legislazione regionale.*

Il primo compito che caratterizza il ruolo della Regione è sicuramente la competenza legislativa.

Il riconoscimento del potere legislativo resta la caratteristica differenziale che accomuna le Regioni italiane a quelle spagnole e alle istituzioni federali rispetto ad esperienze regionali solo amministrative (Francia, Polonia, Repubblica ceca).

Qui le novità apportate dal nuovo Titolo V sono rilevanti: a) l’ampliamento delle materie di competenza regionale, con molte e importanti materie nella competenza regionale residuale; b) il

riconoscimento di importanti compiti di disciplina dell'ordinamento degli enti locali.

La legislazione regionale di merito dovrà confrontarsi con problemi nuovi: predisporre discipline sostanziali, differenziate rispetto a quella statale, volte a adattare la definizione degli obiettivi e degli strumenti di azione del complesso delle amministrazioni, regionale e locali, alle particolari condizioni del territorio regionale.

La legislazione regionale "ordinamentale" dovrà coprire almeno i campi lasciati liberi dalla legge statale:

- a) la distribuzione delle funzioni. Si tratta delle funzioni ulteriori a quelle fondamentali individuate dalla legislazione statale, ma non si tratta di un ruolo residuo o marginale, dal momento che la legge statale non potrà che individuare la sola soglia essenziale di funzioni, lasciando alla Regione il compito di meglio adattare la distribuzione delle funzioni alla realtà regionale;
- b) la mappa territoriale, (circostrizioni comunali e forme di associazione e cooperazione intercomunale);
- c) le verifiche sull'attività degli enti locali (abrogati i controlli tradizionali, sanzionatori, è aperto il campo delle nuove forme di verifica dei risultati raggiunti);
- d) i poteri sostituitivi, da attivarsi in casi di grave inerzia da parte degli enti locali;
- e) la finanza locale, nel quadro di principi nazionali di coordinamento della finanza pubblica. E' infatti impensabile che l'assetto nel dettaglio della finanza pubblica possa farsi ancora a livello statale; solo a livello regionale si può avere il quadro sulla effettiva distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo e sulle esigenze finanziarie relative;
- f) l'assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali.

Lo svolgimento di un'attività legislativa regionale a così ampio spettro impone un approccio molto diverso dall'attuale: in primo luogo occorre assicurare agli enti locali strumenti di partecipazione al procedimento legislativo "forti" (Consigli delle autonomie con pareri superabili a maggioranza qualificata, ad esempio), ma senza che questo possa costituire un blocco alla decisione finale dell'assemblea legislativa; in secondo luogo una legislazione attenta, nella definizione dei propri contenuti, al rispetto scrupoloso dell'autonomia normativa

degli enti locali (soprattutto nessuna disciplina di dettaglio, nessuna predeterminazione delle scelte organizzative autonome).

4.2. La programmazione e il coordinamento regionale

La programmazione intesa come definizione di obiettivi e di strategie di attività a monte dello svolgimento dell'azione amministrativa e il coordinamento, come attività svolta, a valle della programmazione, nel corso dello svolgimento delle funzioni, acquistano, nella nuova prospettiva della interrelazione stretta tra Regione ed enti locali, un valore e un contenuto nuovo e ben più ampio. Se le Regioni hanno fin qui a malapena programmato le proprie attività, la sfida del futuro è quella della programmazione per obiettivi assunti dall'intero sistema regionale-locale e realizzati in gran parte per via consensuale.

Il ruolo della Regione diventa quello di impostare politiche regionali, per la cui attuazione occorre chiamare gli enti locali all'autonomo concorso, favorendo l'accordo con finanziamenti (anche nella forma del necessario cofinanziamento degli interventi).

Anche qui chiare le conseguenze sul ruolo degli enti locali: partecipazione attiva nella fase delle scelte programmatiche e nella fase della loro traduzione in politiche concrete, fino alla piena negoziazione degli interventi che si debbano realizzare con il concorso delle loro competenze (e delle loro risorse finanziarie).

4.3. La nuova frontiera dei "controlli"

Il punto di partenza è l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, dalla quale, correttamente, si è tratta la conseguenza dell'abolizione degli attuali sistemi di controllo esterno, anche di sola legittimità, sugli atti degli enti locali, nello svolgimento delle funzioni loro attribuite (o riconosciute come proprie).

L'autonomia, anche normativa, degli enti locali ha reso non più accettabili controlli, di tipo sanzionatorio, nei quali la verifica della coerenza tra attività svolte e previsioni di legge (statale e regionale) fosse accompagnata dal potere di annullare gli atti adottati (che forse potrebbero residuare in capo alla regione solo per le poche funzioni da essa delegate agli enti locali).

Non affrontando qui una riflessione, pure necessaria, sugli effetti concreti della scelta del legislatore costituzionale sulla effettiva

situazione degli enti territoriali quanto alla funzionalità e legittimità della loro azione amministrativa, in mancanza di veri ed efficaci controlli interni, resta da valutare se non possano esser attivate altre forme di verifica sulle attività degli enti locali, con particolare riguardo alle attività loro attribuite dalla legge (statale o regionale), diverse dai controlli tradizionali e diverse anche dai controlli che la legge ha mantenuto in capo alla Corte dei conti.

Queste forme di verifica potrebbero avere ad oggetto le attività degli enti locali con riferimento a tre distinti parametri:

- 1) *l'effettività*; si tratta di verificare se gli enti locali svolgano o meno le funzioni che sono loro attribuite. Il problema è particolarmente delicato per i Comuni più piccoli, nei quali il tasso di mancato (non di solo non sufficiente) esercizio delle funzioni è molto elevato;
- 2) *l'efficienza*; si tratta di verificare se gli enti locali utilizzino al meglio le risorse a loro disposizione;
- 3) *l'efficacia*; si tratta di verificare quali siano i risultati dell'azione degli enti locali, in rapporto, ad esempio, a standard/livelli delle prestazioni fissati dalla legge (statale e regionale), ovvero in rapporto agli obiettivi che gli stessi enti locali si sono autonomamente posti.

La prospettiva è qui totalmente diversa da quella dei controlli tradizionali: non si tratta di fornire alla Regione strumenti di "controllo/indirizzo" sulle attività degli enti locali, ma di configurare il contributo della Regione alla migliore conoscenza della condizione degli enti locali, i cui destinatari veri siano da un lato gli stessi enti locali (la conoscenza come strumento del cambiamento della propria azione, in autonomia) e dall'altro i loro cittadini (la trasparenza come strumento di controllo democratico).

Le verifiche sarebbero "regionali" solo perché quella è la dimensione per l'organizzazione delle attività di raccolta e organizzazione delle informazioni necessarie.

Si tratta di compiti da svolgere nell'interesse generale, comune ai diversi livelli di governo, più che nell'interesse proprio della Regione, da affidare a soggetti costituiti o in forma paritetica da rappresentanti dalla Regione e degli enti locali o come strutture del tutto indipendenti dall'uno e dall'altro livello di governo.

Si tratta di compiti che richiedono la predisposizione di indicatori e criteri di verifica, misurazione e valutazione il più possibile condivisi dagli stessi enti locali.

Qui più che di mera partecipazione o negoziazione in sede di configurazione delle forme e degli indicatori di rilevazione si dovrebbe parlare di comune decisione della Regione e degli enti locali.

4.4. I poteri sostitutivi

Anche i poteri sostitutivi della Regione, pacificamente ammessi dalla Corte costituzionale, devono essere presi sul serio, facendo della Regione il livello di governo garante dell'effettività complessiva del sistema, ma senza che ne possano derivare nuove subordinazioni degli enti locali.

La sostituzione può farsi solo con la nomina di commissari *ad acta*, che operano nell'interesse dell'ente sostituito (e della sua popolazione), non della Regione.

La Regione decide i suoi interventi sostitutivi sulla base delle informazioni comunque pervenute, ma senza il potere di introdurre, al fine di raccogliere queste informazioni, nuove e specifiche forme di controllo (per questo non è corretto parlare di "controlli sostitutivi").

4.5. Il ruolo regionale nella finanza locale

Le funzioni in materia di *finanza locale* non si limitano alla disciplina a regime di un sistema finanziario coerente con i nuovi principi dell'art. 119 Cost., ma toccano l'attivazione di strumenti di continuo adattamento della ordinaria finanza degli enti locali alla effettiva distribuzione delle competenze.

La disciplina della finanza locale non potrà che essere a due livelli, nazionale e regionale.

A livello nazionale si tratta di assicurare la corrispondenza tra le funzioni fondamentali attribuite a Comuni e Province e le risorse finanziarie, nel rispetto del principio del comma 4 dell'art. 119 Cost.: le risorse autonome e quelle assicurate in via perequativa devono finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Le risorse dovranno anche garantire il rispetto degli eventuali livelli essenziali

delle prestazioni fissati dalla legge statale, sempre nel rispetto degli obiettivi generali della finanza pubblica. Di qui la legittimità di leggi statali che pongano limiti generali (non puntuali, invasivi dell'autonomia organizzativa) alla spesa o all'indebitamento degli enti locali).

Pur nel rispetto di un ruolo importante della disciplina statale, il ruolo regionale nella determinazione della finanza locale è comunque destinato a crescere.

C'è, in primo luogo, il problema *dell'adattamento della ordinaria finanza locale* alle (ulteriori, rispetto a quelle fondamentali) funzioni che la legge regionale attribuisce (non più delega) agli enti locali. Anche in questo caso vanno rispettati i principi dell'art. 119 Cost.. Questo non può avvenire che a livello regionale, perché solo a quel livello si può avere il quadro, necessariamente articolato (ed eventualmente differenziato), della distribuzione delle funzioni tra gli enti locali.

C'è, in secondo luogo, il problema della *perequazione infraregionale*, assistita da fondi regionali e degli *interventi regionali aggiuntivi e straordinari* (l'art. 119, comma 5, deve interpretarsi come riguardante sia politiche statali che politiche regionali).

C'è, poi, il problema del *finanziamento di funzioni delegate* e di *politiche regionali* (nel senso di politiche di competenza della Regione), da realizzarsi con il concorso degli enti locali (che sembrano implicare necessari strumenti di trasferimento).

C'è, infine, il problema del concorso finanziario per la realizzazione di *politiche comuni tra Regione ed enti locali*, che implica la disciplina degli strumenti finanziari e della verifica della loro effettiva attivazione.

In tutti questi campi la Regione dovrà riconoscere agli enti locali non meri diritti di partecipazione alle scelte, ma di vera e propria *negoiazione* tra livelli di governo di pari dignità costituzionale, assistiti da diritti (da riconoscere con legge statale) di diretto ricorso giurisdizionale a tutela della propria autonomia finanziaria.

4.6. *L'assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali*

L'assistenza da fornire agli enti locali è una funzione strategica non secondaria da affidare alla Regione.

Il quadro generale è quello di molte regioni caratterizzate da Comuni di ridotte dimensioni, al di sotto della dimensione che garantisce l'effettivo (ed efficiente/efficace) esercizio delle funzioni attribuite.

La risposta di fondo che in questo documento si propone è la forte spinta alla creazione di efficienti strumenti di associazione e collaborazione intercomunale (per lo svolgimento delle sole funzioni comunali, non per raggiungere una dimensione intermedia, già assicurata dalla Provincia).

Il ruolo della Regione è quello di assistere gli enti locali nella costruzione di questi strumenti, con aiuti che non dovrebbero essere solo finanziari, ma di vera assistenza e consulenza tecnica. Per fare solo qualche esempio, questa assistenza dovrebbe andare dalla fase formazione degli atti di accordo alla organizzazione degli uffici intercomunali, dalla formazione del personale (in particolare dei dirigenti destinati ad operare a livello associativo, nell'attuazione dell'indirizzo politico collettivamente espresso dagli enti partecipanti) alla costruzione di strutture tecniche e operative al servizio di tutti gli enti locali associati.

5. *Le funzioni regionali di carattere operativo*

Nella logica della sussidiarietà e della unicità/responsabilità, l'attribuzione di funzioni di carattere operativo al livello regionale, pur costituendo un'eccezione, non è certamente uno scandalo.

La caratteristica di fondo di tutte queste funzioni operative dovrebbe essere l'organizzazione in forma leggera o comunque basata sull'affidamento a strutture operative non comprese nell'amministrazione regionale in senso stretto.

Gli esempi più significativi sono nel campo della *sanità* (quasi totalmente affidata alle Aziende sanitarie locali), di quella parte della *ricerca scientifica* e dell' *istruzione universitaria* più legate alle esigenze di sviluppo del territorio regionale (per definizione riservate alle istituzioni scientifiche dotate di propria autonomia), della promozione delle *attività economiche* (agricoltura e industria) e dello *sviluppo*, da svolgersi in attiva cooperazione con enti locali e forme rappresentative degli interessi, di norma senza la creazione di uffici di carattere operativo.

6. *Le conseguenze sull'apparato amministrativo regionale*

Anche le funzioni amministrative “operative” da allocare a livello regionale sono, quindi, coerenti con le funzioni di tipo strategico e contribuiscono alla configurazione di una Regione “leggera” (poche funzioni operative direttamente gestite), ma “forte”, perché in grado di svolgere adeguatamente funzioni di tipo strategico.

Una Regione con grande capacità di conoscenza e di visione generale, di delineaazione di programmi e progetti di grande rilievo per l'intero sistema, che abbandona la gestione di microinteressi.

Tre le conseguenze organizzative più rilevanti:

- a) la pratica scomparsa degli enti strumentali regionali;
- b) la diversa configurazione degli uffici regionali;
- c) la diversa configurazione del personale.

Sotto il primo profilo, la scomparsa del modello degli enti strumentali è dovuta al duplice fenomeno dell'effettivo decentramento, in sussidiarietà, agli enti locali di funzioni prima regionali (e svolte attraverso enti) e dell'adozione del modello organizzativo dell'amministrazione di promozione e sostegno, non di diretta gestione. L'obiettivo dello smantellamento degli apparati strumentali regionali deve essere preso molto sul serio. Tutta la legislazione, nazionale e regionale, di distribuzione delle funzioni in sussidiarietà deve contenere, direttamente (come si tentò di fare, senza molto successo, nei decreti delegati sulla base della legge n. 59 per gli uffici dello Stato da sopprimere per avvenuta soppressione delle funzioni o per avvenuto loro conferimento), la individuazione degli enti regionali strumentali che vengono automaticamente.

Solo in via eccezionale, in presenza di funzioni regionali non attribuibili agli uffici della Regione, si potrà prevedere la trasformazione di alcuni degli enti esistenti in strutture (agenzie o enti) di tipo “federativo”, che siano poste al servizio dell'intero sistema regionale e locale, evitando la mera sopravvivenza sotto altra veste (magari ampliando la partecipazione di rappresentanti degli enti locali nei loro organi di governo) degli enti esistenti. Il risultato della

revisione dovrà comunque consistere in una significativa riduzione del numero delle strutture rispetto alla situazione preesistente.

Sotto il secondo profilo, gli uffici regionali, con il trasferimento agli enti locali degli uffici a carattere operativo, dovrebbero esaltare le capacità strategiche. Una Regione tutta “testa”, tutta proiettata alla raccolta e alla elaborazione di dati ed elementi conoscitivi per il supporto delle funzioni di tipo strategico.

Con un peso rilevante agli uffici che svolgono compiti di supporto alle funzioni strategiche: uffici di diretta collaborazione con gli organi di governo regionale (Giunta e Consiglio), uffici di staff per l’esame congiunto di politiche regionali.

Ma la innovazione (e la semplificazione) più importante dovrebbe riguardare l’apertura della stessa organizzazione degli uffici regionali alla interlocuzione costante con gli enti locali.

Non si tratta solo di dare peso al Consiglio delle autonomie locali nei procedimenti decisionali (legislativi, di programma/coordinamento, amministrativi generali) della Regione o di dare una organizzazione stabile alle conferenze o agli altri strumenti di *governance* (accordi, conferenze di servizi ecc.), ma di realizzare una vera e propria articolazione degli uffici in grado di lavorare normalmente, anche al proprio interno, con personale rappresentante gli enti locali.

Una Regione che opera, anche con i propri uffici, in modo federativo, associando stabilmente le amministrazioni locali nello svolgimento della propria azione. Per molte politiche di comune interesse, infatti, più che giustificare, in sussidiarietà, l’attrazione di compiti a livello dell’amministrazione regionale, si dovrà lavorare sulla creazione di uffici comuni (che operino con il supporto degli uffici regionali e con l’utilizzazione di personale degli enti locali assegnato, anche in via transitoria, ai compiti comuni).

Sotto il terzo profilo, la nuova Regione, leggera, forte, strategica, federativa, non potrà non richiedere un diverso apporto al proprio personale.

Le funzioni da svolgere richiedono, tutte, personale altamente qualificato, in grado di svolgere in forma autonoma le funzioni di tipo conoscitivo e tecnico, riducendo al minimo, grazie anche alle tecnologie dell’informazione, il personale di supporto amministrativo tradizionale.

Un personale reclutato e formato in funzione di un'azione non chiusa nel quadro di competenze ristrette ma aperta alla costante collaborazione, anche all'interno degli uffici, con personale degli enti locali.

7. Un nuovo patto tra Regione ed enti locali

In definitiva la costruzione di un sistema regionale e locale più semplificato, nel quale il ruolo della Regione sia reso più chiaro e più forte ed autorevole, implica la sottoscrizione di un nuovo patto, fondato sullo scambio tra la cessione da parte della Regione di competenze operative e il riconoscimento da parte degli enti locali di più significativi poteri regionali di tipo ordinamentale e strategico.

La Regione si libera della gran parte delle funzioni operative perché queste, in sussidiarietà, devono essere attribuite agli enti locali, ma si vede riconoscere dagli enti locali un ruolo di guida effettiva dell'intero sistema. Per realizzare il principio di sussidiarietà la Regione valorizza pienamente la Provincia come ente di area vasta, accettando così di privarsi di molte funzioni fin qui non decentrate con il pretesto della insufficiente dimensione dei Comuni e rinunciando alla creazione, a livello intermedio e in funzione concorrenziale con la Provincia, di forme associative sovracomunali di incerta qualificazione quando non totalmente inutili, che in molti casi hanno finito per complicare, e di molto, l'assetto dell'amministrazione regionale e locale.

Gli enti locali, dal canto loro, si vedono rafforzati come livelli di governo titolari della gran parte delle funzioni amministrative operative, di risposta diretta alla domanda dei cittadini e del sistema economico e sociale, si vedono garantiti nella loro autonomia normativa (disciplina dell'organizzazione del funzionamento delle loro funzioni) e nella loro autonomia finanziaria (piena connessione tra funzioni attribuite/proprie e risorse finanziarie autonome, di cui disporre in modo responsabile), ma accettano il potenziamento della Regione come interlocutore forte per parti non secondarie del loro ordinamento e per la realizzazione di interessi comuni, riconoscendo lo Stato quale interlocutore non più per la definizione nel dettaglio del proprio ordinamento (e della propria finanza), ma per la sola difesa dei principi fondamentali e di quelle parti dell'ordinamento che la Costituzione ha ad esso riservato a fini di uniformità.

Invece di competere tra loro (particolarmente funesta la storica incompatibilità tra Regioni e Province, a torto accusate di artificialità territoriale e di articolazione subordinata dello Stato centrale), producendo enti e soggetti inutili, sprechi di risorse e di energie, Regioni ed enti locali possono (devono) lavorare assieme per la costruzione di un sistema amministrativo regionale e locale fondato sulla chiara ripartizione dei ruoli e dei compiti, sulla valorizzazione dei livelli di governo previsti dalla Costituzione, sulla integrazione e coordinamento delle politiche di comune interesse.

E' il nuovo Titolo V a imporre la fine del precedente modello costituzionale fondato sulla separazione e sulla concorrenza. Non si dimentichi che la scelta del Costituente del 1948 di mantenere intatto il sistema di amministrazione locale fondato su Comuni e Province aveva, di fatto, collocato la Regione in modo ambiguo nel sistema complessivo. Nella incertezza sul modello da adottare, in presenza di disposizioni che andavano chiaramente in senso opposto (si pensi alla riserva alla legislazione statale dell'intero ordinamento degli enti locali del vecchio articolo 128 Cost.) le Regioni furono aggiunte, inserite in modo incerto nel sistema esistente. Quasi un terzo livello di governo locale (alla francese), con l'aggiunta del potere legislativo (largamente usato, peraltro, più in funzione dell'attività amministrativa di stretta competenza regionale che della differenziazione della uniforme normativa statale).

Oggi il nuovo Titolo V, pur senza (correttamente) accogliere un modello, vicino a quello dei paesi federali, che facesse delle Regioni i soli elementi costitutivi della Repubblica e le collocasse in una posizione di chiara sovraordinazione sugli enti locali, ha comunque riconosciuto alla Regione poteri sicuramente più significativi.

L'avvio della interlocuzione diretta, non più mediata dallo Stato, è un esito non rinviabile nella evoluzione dei rapporti tra Regioni ed enti locali. Un esito dal quale deriveranno sicuri effetti di semplificazione (distribuzione razionale delle funzioni, semplificazione delle forme associative e di cooperazione, semplificazione dei rapporti verticali Stato-Regioni-enti locali, riduzione e razionalizzazione degli apparati regionali) e altrettanto certi effetti di rafforzamento complessivo del sistema regionale e locale nella sua capacità di interlocuzione con i superiori livelli di governo: lo Stato, che ancora oggi resta il

protagonista assoluto della spesa pubblica (con oltre il 70% rispetto ad un misero 30% costituito dalla spesa di Regioni ed enti locali) e la Unione europea, sempre più interessata ad attivare efficaci strumenti di governance per l'attuazione delle politiche comunitarie.