

# Venti anni di riforme dei poteri regionali e locali: modelli normativi e sviluppi dell'ordinamento <sup>1</sup>

Giulio Vesperini

## 1. *Premessa*

Quali cambiamenti ha determinato nell'assetto reale dei poteri regionali e locali e dei loro rapporti con il centro il processo di riforma avviato da circa un ventennio? Quali sono, fino a questo momento, i successi e i fallimenti delle normative in materia?

Per fornire qualche risposta a queste domande, ci si discosterà dalla prospettiva prevalente nella scienza giuridica degli ultimi anni: questa, infatti, privilegia i temi della attuazione, della interpretazione e della modifica delle norme di principio (in specie, di quelle costituzionali), ma solo di rado misura l'impatto delle stesse nella realtà dell'ordinamento. In questo scritto, viceversa, si danno per conosciute le linee essenziali delle discipline legislative e costituzionali in materia e le problematiche poste dalla loro interpretazione, mentre si concentra l'attenzione sulle principali conseguenze che da esse sono derivate circa la configurazione concreta dei poteri regionali e locali nell'ordinamento.

Pertanto, le considerazioni che seguono si avvalgono, oltre che del materiale tipico della riflessione giuridica, anche di una serie di altri dati provenienti dalle indagini condotte da cultori di altre discipline. Si utilizzano, inoltre, le prime risultanze di una ricerca sulla configurazione dei poteri regionali e locali, svolta nell'ambito di una più ampia indagine sul sistema amministrativo italiano.

Per svolgere questo programma, si esaminano di seguito quattro temi: la fisionomia dei poteri regionali e locali; i rapporti che gli stessi intrattengono con lo Stato; l'organizzazione di governo; l'assetto delle fonti. Seguono alcune brevi conclusioni.

## 2. *La fisionomia dei poteri regionali e locali*

Le normative di riforma non hanno modificato nella sostanza la fisionomia dei poteri regionali e locali.

Anzitutto, infatti, rimane immutata la loro struttura di fondo. Fallisce sia l'obiettivo di costituire l'ente di governo dell'area metropolitana sia quello di promuovere l'accorpamento dei comuni minori. Il numero dei comuni e quello delle province, anziché diminuire, aumenta, sia pure di poche unità. Il legislatore, annualmente, specie in occasione della approvazione della legge finanziaria, continua ad adottare misure di favore per i piccoli comuni. Le aggregazioni di comuni minori aumentano in modo significativo e si moltiplica anche il numero dei servizi da essi gestiti, ma esse, anziché risolversi in una stabile modifica dell'assetto del potere locale, sono pur sempre l'effetto di accordi volontari tra entità che

---

<sup>1</sup> Il presente testo - di prossima pubblicazione in *Amministrazione civile* riprende con alcune integrazioni la relazione svolta al Convegno "Le riforme amministrative", Roma 10 aprile 2008, Università La Sapienza.

conservano la propria identità e che, autonomamente, decidono quali compiti svolgere in forma associata e quali, invece, continuare ad esercitare separatamente.

Su entrambi gli aspetti menzionati (città metropolitane e frammentazione degli enti locali), aveva concentrato la propria attenzione il cd. codice delle autonomie, presentato dal governo alle Camere nella legislatura appena conclusa. L'articolo 1, infatti, tra i principi fondamentali ai quali lo Stato e le regioni devono uniformare i rispettivi ordinamenti, annovera quello dell' "obbligatorietà dell'esercizio associato di determinate funzioni amministrative da parte degli enti di minori dimensioni demografiche": si tratta di una enunciazione significativa (sviluppata, peraltro, in diverse parti dello stesso testo normativo) perché conferma che l'obiettivo dell'accorpamento, fallito nella pratica, sfuma anche nel disegno legislativo ed è surrogato dalla previsione di meccanismi coercitivi per la gestione associata delle funzioni attribuite agli enti più piccoli. L'articolo 3, invece, detta una nuova disciplina per l'istituzione delle città metropolitane, rivendicando, peraltro, in questo modo, allo Stato, nel silenzio della Costituzione, la competenza in materia, anche se contestualmente prevede un procedimento partecipato con regioni ed enti locali interessati.

Si vedrà se il testo sarà ripreso dal nuovo Parlamento. Fin qui, però, va osservato che il fallimento della politica di accorpamento dei piccoli comuni condiziona negativamente l'attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà; giustifica, come per il passato, la resistenza delle regioni a trasferire poteri amministrativi agli enti locali, come, del resto, conferma l'analisi della legislazione regionale di attuazione del decreto legislativo n. 112/1998 e, più in generale, quella successiva all'approvazione del nuovo titolo V della Costituzione; non consente di porre rimedio alle inefficienze della gestione di centri di piccole dimensioni e costringe, di conseguenza, il legislatore ad intervenire con frequenza sostanzialmente immutata rispetto al passato con disposizioni di favore per i piccoli comuni, di tipo finanziario (soprattutto), organizzativo e procedurale.

Un secondo fallimento della riforma sta in ciò, che in tutto questo periodo non muta in modo sostanziale il peso relativo delle diverse componenti del sistema delle autonomie regionali e locali. Così, ad esempio, la percentuale delle spese impegnate, rispettivamente, dalle regioni, dalle province e dai comuni rimane sostanzialmente invariata tra il 2001 e il 2005. Si consolida la tendenza degli anni ottanta dello scorso secolo ad una espansione delle competenze delle province, senza che a questo corrisponda un ampliamento del personale alle loro dipendenze. I comuni mantengono una posizione dominante nel sistema medesimo: la loro spesa complessiva è superiore alla metà di quella delle regioni; il numero dei loro dipendenti, ancorché in forte diminuzione negli ultimi tre anni (di circa il 20%), supera di circa dieci volte quello dei dipendenti regionali e di circa sette volte quello dei dipendenti delle province; aumenta la loro autonomia finanziaria, ma, malgrado le notevoli riduzioni rispetto al passato, i fondi che essi ricevono dallo Stato sono circa il doppio di quelli di provenienza regionale (pur con differenze geografiche molto significative); le loro funzioni continuano ad essere in gran parte attribuite e disciplinate dalla legge dello Stato.

Ne deriva che anche un secondo indirizzo delle riforme di questi anni, quello della centralità delle regioni nel sistema delle autonomie locali, stenta a trovare traduzione nella pratica: i comuni mantengono un rapporto privilegiato con lo Stato

e le regioni trasferiscono compiti amministrativi, per la gran parte, solo nella misura loro imposta dalla legge dello Stato stesso.

Più complesse, invece, le risultanze di un terzo profilo di indagine, quello concernente i compiti effettivamente svolti da comuni, province e regioni. Da un lato, infatti, i dati sulla spesa mostrano che le misure di decentramento della seconda metà degli anni novanta del secolo scorso hanno determinato un certo mutamento delle funzioni regionali e locali, anche se con differenziazioni significative nel territorio. Rispetto al passato, infatti, nei governi locali, si registra un maggior peso delle politiche per la promozione dello sviluppo locale rispetto alle politiche tradizionali (sociali e territoriali); nelle regioni, si espandono le funzioni riguardanti le attività produttive e i trasporti, mentre le misure di tipo regolativo sopravanzano gli interventi di sostegno finanziario. Dall'altro lato, però, i dati sulla composizione funzionale della spesa dimostrano che, ora come all'inizio degli anni novanta, le regioni e gli enti locali concentrano la propria attività in un numero ristretto di settori; un aumento del loro livello complessivo di spesa si combina con una contrazione di quelle voci più direttamente destinate alla promozione dello sviluppo del territorio; come si è già detto, non vi sono sostanziali modificazioni nella composizione percentuale della spesa dei diversi livelli di governo; in molti casi, come conferma l'analisi delle discipline di settore, concorrono nel medesimo ambito materiale e partecipano alle diverse tipologie di attribuzione, di regolazione, programmazione e gestione. In questo modo, però, risultano ridimensionate, nella pratica, anche le enunciazioni di principio sulla caratterizzazione delle regioni e degli enti locali quali enti a vocazione generale e, ancora di più, quelle sullo sfolemento delle tante interferenze amministrative tra i diversi livelli di governo.

C'è, infine, un quarto aspetto da tenere presente. L'aumento delle competenze di regioni ed enti locali aumenta contestualmente le loro interferenze con il diritto comunitario. Da un lato, si espandono i compiti regionali e locali di attuazione del diritto comunitario stesso; dall'altro, si pone il duplice problema della partecipazione delle regioni e degli enti locali al *decisionmaking* europeo e dei limiti entro i quali il diritto comunitario possa modificare le regole costituzionali del riparto di competenze tra lo Stato e le regioni: quanto al primo aspetto, ad una normativa che non assicura una partecipazione efficace delle regioni al processo decisionale comunitario, si affianca una impreparazione delle stesse ad affrontare le problematiche poste dalle scelte comunitarie; quanto al secondo aspetto, a differenza di quanto avvenga in altri Stati membri, la Corte costituzionale ammette la possibilità che, in presenza di determinate condizioni, il diritto comunitario possa correggere le regole della Costituzione nazionale.

### *3. I rapporti tra il sistema delle autonomie e lo Stato*

Di maggiore ampiezza sono i mutamenti intervenuti nei rapporti tra il sistema delle autonomie e lo Stato.

Si espande, anzitutto, la sfera di autonomia delle regioni e degli enti locali, specialmente per quanto riguarda il reperimento delle risorse finanziarie e la disciplina della organizzazione amministrativa. Per esempio, il rapporto Istat del giugno 2007 sui bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali e comunali per

il 2005, quantifica il grado di autonomia finanziaria delle province nel 55.5 per cento e dei comuni nel 74 per cento, mentre per le regioni l'autonomia di entrata rimane stabile su valori pari al 38-39%. Nelle regioni, nelle province e nei comuni, poi, si sperimentano una pluralità di diversi modelli di organizzazione amministrativa.

Si modificano anche i modi della supremazia dello Stato sulle regioni e sugli enti locali: recedono i poteri fondati su un principio gerarchico, di diretta ingerenza del livello superiore sull'attività e l'organizzazione del potere regionale e locale; viene meno la funzione statale di indirizzo e coordinamento; retrocedono i poteri di supremazia diretti alla cura di interessi propri dello Stato, si espandono quelli diretti al conseguimento di obiettivi di sistema (quali, soprattutto, quelli del contenimento della spesa e del rispetto dei vincoli comunitari).

Molto più ridotto del previsto, invece, è il decentramento di compiti dal centro alla periferia. Questo, infatti, trova realizzazione solo per metà di quanto progettato nelle leggi Bassanini; riguarda solo un ristretto nucleo di materie e si interrompe, nella sostanza, nel 2001; riduce le attribuzioni degli uffici periferici dello Stato, non quelle degli uffici centrali che, anzi, gestiscono oggi un numero di procedimenti superiore di circa un decimo rispetto a quelli gestiti all'inizio degli anni novanta del secolo scorso; riguarda soprattutto le province e, solo in misura minore, le regioni e i comuni; determina il passaggio dallo Stato alle regioni ed agli enti locali di poco meno di diecimila dipendenti; lascia sostanzialmente inalterata la quota dei dipendenti regionali e locali sul complesso dei dipendenti pubblici; mentre ci sono stime contraddittorie con riferimento alla quota della spesa regionale e locale sul totale della spesa pubblica; al trasferimento di spese alla periferia non corrisponde, in molti casi, una diminuzione delle corrispondenti spese del centro, sicché il decentramento si accompagna ad una duplicazione di costi.

Ancora, si arricchiscono di nuovi contenuti i raccordi tra il centro e la periferia. Dopo le recenti normative, infatti, questi hanno ad oggetto non solo le funzioni amministrative, ma anche, in diversa misura, quelle di indirizzo politico-amministrativo, quelle legislative e quelle costituzionali. L'esempio più importante in materia riguarda i poteri attribuiti alle conferenze miste e la crescita consistente, in un breve arco di tempo, delle attività da esse svolte. Ai compiti disciplinati dalle norme, peraltro, si sono aggiunti quelli ad esse assegnati in via di fatto da Stato e regioni. Tra questi, in particolare, si segnala l'uso delle conferenze come sede della negoziazione e del confronto tra lo Stato ed il sistema delle autonomie circa l'interpretazione da dare alle nuove disposizioni costituzionali; le azioni da intraprendere, nell'ambito delle rispettive competenze, per dare ad esse piena attuazione; la discussione circa le proposte di modifica costituzionale presentate dal governo.

L'analisi delle conferenze merita di essere approfondita. Ci si limita qui a fornire tre elementi utili per la riflessione. Il primo riguarda il volume, ormai molto consistente, delle loro attività. Si è calcolato di recente che, tra il 1990 e il 2007, la conferenza Stato-regioni si è riunita 308 volte e ha adottato 3345 atti; tra il 1997 e il 2007, la conferenza Stato-città e autonomie locali si è riunita 74 volte, esaminando 407 punti all'ordine del giorno; nello stesso periodo di tempo, infine, la conferenza unificata si è riunita 193 volte e ha adottato 1118 atti.

In secondo luogo, la durata delle sedute delle conferenze è di norma molto breve, raramente superando l'ora, e solo di rado dai verbali delle sedute della

conferenza emergono dissidi tra i vari componenti. Si può ipotizzare, allora, che, di norma, le Conferenze rappresentino il luogo ove si dà veste formale a decisioni concordate tra i funzionari delle amministrazioni statali interessate, delle regioni e delle associazioni rappresentative degli enti locali, nel corso di apposite riunioni tecniche preparatorie.

La terza considerazione riguarda la composizione della rappresentanza delle regioni e degli enti locali nelle conferenze. Le prime sono presenti direttamente, tramite i rispettivi presidenti. La partecipazione degli enti locali, invece, è indiretta e si svolge per il tramite delle rispettive associazioni rappresentative, Anci, Upi ed Uncem: i loro presidenti, infatti, ne fanno parte di diritto e le associazioni stesse designano i rappresentanti dei diversi enti locali. Quindi, l'estensione della partecipazione locale alle decisioni assunte al centro si risolve, in realtà, nel rafforzamento delle rispettive associazioni rappresentative, secondo un indirizzo già consolidato da decenni nell'ordinamento italiano, per il quale sono tali associazioni a negoziare con il centro a nome della periferia e a cogestire con le burocrazie centrali (e ora anche quelle regionali) un numero sempre più ampio di problemi. Ci si può domandare, allora, se le innovazioni conseguenti alla istituzione delle conferenze non debba essere apprezzato, oltre che sul piano quantitativo dell'espansione delle materie oggetto di negoziazione, anche su quello qualitativo della razionalizzazione e della concentrazione dei meccanismi di negoziazione tra le associazioni rappresentative degli enti locali, gli apparati statali e quelli regionali.

#### *4. Il governo regionale e locale*

Passiamo ora all'assetto del governo regionale e locale.

Per le regioni, la norma base della disciplina dell'organizzazione di governo è quella dell'articolo 122 della Costituzione. Questa rimette alla legge regionale, nei limiti stabiliti dalla legge di principio dello Stato e allo Statuto della regione stessa, il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità ed incompatibilità del presidente e degli assessori. La normativa costituzionale, poi, detta in materia una disciplina di tipo cedevole, che trova applicazione, cioè, fino a diversa disposizione regionale. E' interessante osservare che, negli statuti finora entrati in vigore, le regioni hanno sostanzialmente recepito le previsioni costituzionali circa l'elezione a suffragio universale e diretto del presidente della giunta. Le loro leggi elettorali, poi, hanno seguito nella sostanza la regolamentazione già dettata in via provvisoria nel 1995 dallo Stato, apportando solo alcune modifiche parziali. Quindi, su questi aspetti le legislazioni regionali si presentano tendenzialmente uniformi tra loro e in linea con i modelli proposti dallo Stato.

Qualche importante differenziazione di discipline si ha nella materia dei rapporti tra la giunta e il presidente e dei compiti del consiglio. Quanto al primo aspetto, ci sono regioni che accentuano i poteri del presidente ed optano quindi per un principio monocratico di organizzazione dell'esecutivo e altre che, invece, imperniano sulla giunta il governo della regione. Quanto al secondo aspetto, si nota una tendenza diffusa a rafforzare i compiti del consiglio di controllo sull'azione dell'esecutivo e definire nuovi diritti e poteri per le minoranze.

Se si passa al governo locale, si può osservare che i principali obiettivi perseguiti dalle norme di riforma sono stati realizzati solo in parte. Un esempio

importante in questo senso è fornito dalla esperienza applicativa della legge del 1993 sulla elezione diretta dei sindaci (e dei presidenti delle province).

Così, anzitutto, l'obiettivo della stabilità del governo locale ha trovato nei comuni più grandi un soddisfacente grado di realizzazione. Ma, al tempo stesso, il numero di scioglimenti anticipati dei consigli comunali e provinciali si mantiene elevato in tutto il periodo che separa dalla approvazione della nuova legge, raggiungendo addirittura valori più elevati di quelli registrati negli anni immediatamente precedenti la riforma. Si può ipotizzare, pertanto, che la stabilità riguardi solo un numero ridotto di casi, di particolare rilievo, anche sul piano simbolico, ma non connotino in modo generalizzato la grande massa dei comuni italiani.

Risultati contraddittori si hanno anche a proposito della realizzazione dell'obiettivo della semplificazione del sistema politico locale. Per un verso, infatti, le norme per l'elezione del sindaco determinano una tendenziale bipolarizzazione della competizione politica. Per un altro verso, però, specie nei grandi centri, anche per effetto delle norme che regolano il collegamento tra le liste per il consiglio e i candidati sindaci, la frammentazione della rappresentanza politica raggiunge dimensioni di gran lunga superiori a quelle precedenti alla riforma del sistema elettorale.

La terza serie di ambivalenze riguarda l'assetto del governo locale. Anzitutto, anche per effetto delle ambigue disposizioni della legge del 1993, l'elezione diretta ha rafforzato la posizione dei sindaci e dei presidenti delle province, ma contestualmente i partiti politici hanno riconquistato una serie di spazi che avevano perduto nella crisi degli anni novanta del secolo scorso. La nuova fonte di legittimazione del capo dell'esecutivo locale, quindi, non si risolve necessariamente nel rafforzamento delle sue capacità decisionali. Viceversa, queste ultime sono in funzione della combinazione, variabile a seconda delle circostanze, di due diversi tipi di fattori: le risorse personali e politiche del sindaco, da un lato, la compattezza e la coesione dei partiti politici a livello locale, dall'altro. In secondo luogo, la contraddizione tra l'investitura diretta e il mancato ampliamento, per legge, dei poteri attribuiti ai capi degli esecutivi locali, determina una accentuazione della loro vocazione politica. A differenza del passato, però, essi non si limitano a premere sul centro per ottenere provvedimenti favorevoli alle proprie collettività. All'opposto, i sindaci hanno conquistato, sul piano nazionale, un peso politico senza precedenti nella storia italiana; si sono collegati tra loro per promuovere la costituzione di nuovi partiti, criticare le posizioni del governo e del parlamento, proporre innovazioni costituzionali e normative; hanno assunto incarichi nel governo nazionale e promosso sui mercati stranieri la propria città. Se si tiene conto di quanto osservato in precedenza, un ulteriore aspetto da indagare è quello delle interazioni esistenti tra il rafforzamento dei sindaci e quello contestuale delle associazioni rappresentative.

##### *5. L'assetto delle fonti*

Solo pochi cenni, non organizzati in modo sistematico, sui principali sviluppi in materia di fonti.

Anzitutto, il Parlamento, dopo la prima legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione (legge n.131/2003), sostanzialmente si ferma. Se si eccettua la

legge n.11/2005, sulla partecipazione delle regioni alla formazione della posizione nazionale da adottare nel *decisionmaking* europeo, nessuna delle altre leggi previste per l'attuazione delle nuove norme costituzionali è stata adottata e le deleghe previste dalla stessa legge n.131/03 sono scadute. Tra gli esempi più importanti, la mancata adozione delle norme di attuazione dell'articolo 119 cost, sul cd. federalismo fiscale e di quelle sulla determinazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, pure previste dall'articolo 117.2 lettera p, cost. Le spiegazioni di questa inerzia del Parlamento possono essere di due tipi. Da un lato, nella penultima legislatura si è elaborato un nuovo testo costituzionale: si può spiegare, così, perché non ci si sia preoccupati di dare attuazione ad una normativa costituzionale che si stava provvedendo a modificare. Dall'altro, la precarietà degli equilibri politici dell'ultimo Parlamento può dare ragione delle difficoltà a dare seguito a riforme significative, quali sono quelle in materia regionale e locale delle quali stiamo trattando.

Passiamo all'esperienza locale. La stragrande maggioranza di province e comuni ha aggiornato il proprio statuto dopo l'approvazione del testo unico del 2000. Non si hanno, invece, dati di assieme sul numero e il contenuto dei regolamenti locali e, quindi, sull'uso che comuni e province hanno fatto della autonomia loro riconosciuta prima dalla legge e poi dalla stessa Costituzione per disciplinare organizzazione e svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Qualche dato in più si ha per la produzione normativa delle regioni. Dopo la riforma costituzionale del 1999, solo dieci regioni su venti hanno adottato i nuovi statuti, ma, come è noto, perché i primi venissero adottati si è dovuto attendere il 2004. Si registra, invece, un consistente calo nel numero delle leggi regionali: si passa, infatti, da una media annua di circa 1070 complessivamente adottate nel periodo tra il 1980 e il 2001, ad una media di circa 650 leggi all'anno tra il 2002 e il 2007. A questa diminuzione delle leggi, certamente inattesa se si tiene conto della espansione delle competenze regionali disposta dalla riforma costituzionale del 2001, corrisponde un aumento dei regolamenti. Questi arrivano addirittura a triplicarsi negli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale del 1999. Oggi si hanno tra i 110 e i 120 regolamenti regionali all'anno e nel 2005 essi hanno costituito circa il 36.5% della complessiva produzione normativa regionale, anche se con significative differenze tra le regioni a statuto speciale (dove i regolamenti costituiscono circa il 63% del totale) e quelle a statuto ordinario (dove sono il 19.3%).

Un terzo elemento rilevante nel sistema delle fonti degli ordinamenti regionali e locali è rappresentato dalla giurisprudenza costituzionale. Senza soffermarsi su questo aspetto, del quale si è scritto molto, ci si limita a segnalare che tra il 2002 e il 2007 si sono avute circa 600 pronunce della Corte costituzionale su questioni riguardanti il titolo V della Costituzione, il contenzioso tra lo Stato e le regioni ha toccato, quindi, punte senza precedenti nella storia repubblicana, e per la prima volta la Corte ha esercitato un peso significativo anche nella definizione della regolamentazione degli enti locali.

In conclusione, la situazione delle fonti di disciplina pone in rilievo un quadro di conoscenze parziali: alcuni dati importanti non sono disponibili (per esempio, quello sul numero delle leggi statali riguardanti regioni ed enti locali o quello sul numero dei regolamenti locali), altri richiedono di essere approfonditi e spiegati (per capire, ad esempio, il perché del forte divario tra regioni a statuto speciale e

regioni ordinarie nel ricorso ai regolamenti o la ragione del calo così consistente del numero delle leggi regionali). Si tratta di un quadro al tempo stesso instabile e in via di assestamento. Instabile, perché si ha un testo costituzionale appena approvato, ma del quale meno si provvede all'attuazione, più si progetta la riforma; che presenta numerosi punti di incertezza e genera quindi un forte contenzioso che, a sua volta, espande il ruolo della giurisprudenza costituzionale e ne esalta, in fatto, i compiti di integrazione e correzione del testo costituzionale. In via di assestamento, perché, da un lato, negli ultimi tempi, si ha una prima riduzione significativa del contenzioso costituzionale; dall'altro, dopo una lunga esitazione, le regioni e gli enti locali cominciano ad utilizzare i maggiori spazi di autonomia loro concessi.

## *6. Conclusioni*

La rapida rassegna dell'impatto delle normative di riforma pone in evidenza quattro tipi di tensioni che esse hanno innestato negli ordinamenti regionali e locali.

Una prima tensione deriva dalla combinazione di una pluralità di modelli di relazione tra le diverse componenti del potere pubblico nazionale. Al tempo stesso, si sviluppa l'autonomia delle regioni e degli enti locali; si trasformano gli strumenti a disposizione del centro per guidare la periferia; si espandono i confini della cooperazione tra regioni, enti locali e Stato; si innesta un contenzioso senza precedenti tra regioni e Stato innanzi alla Corte costituzionale; il decentramento annunciato si realizza solo in parte minore.

Una seconda tensione riguarda in modo particolare i poteri locali e deriva dal rafforzamento contestuale della loro vocazione politica e di quella amministrativa. Quella politica, tra l'altro, perché disposizioni di principio qualificano espressamente gli enti locali come enti a fini generali; perché l'elezione diretta del capo dell'esecutivo instaura un legame diretto ed immediato tra le collettività locali e il rispettivo apparato di governo; perché le misure di decentramento ampliano il numero delle decisioni soggette al controllo diretto degli apparati locali; perché gli organi rappresentativi degli enti locali hanno la possibilità di prendere parte alle scelte dei livelli di governo superiori. Quella amministrativa, perché sono trasferite agli enti locali, in linea di principio, tutte le competenze amministrative; perché i compiti da essi svolti sono ancora, come in passato, principalmente quelli loro assegnati dallo Stato o dalle regioni, solo marginalmente quelli scelti autonomamente; perché i procedimenti locali e gli interessi da curare per il tramite degli stessi sono determinati, nella maggior parte dei casi, dai livelli di governo superiori.

La terza tensione è innestata dalle resistenze degli apparati centrali e locali alla attuazione delle riforme: quelli centrali, come dimostrano, tra l'altro, gli insuccessi delle politiche di decentramento; quelli periferici, come è esemplificato, tra l'altro, dal fallimento delle misure dirette a modificare la struttura del potere locale. Queste resistenze, però, intralciano, ma non bloccano l'innovazione: per rimanere agli esempi fatti, gli enti locali hanno trovato moduli alternativi e più flessibili di aggregazione; il decentramento attuato, pur se largamente inferiore a quello annunciato, ha comunque modificato, in maniera significativa e nell'arco di pochi anni, l'identità funzionale di regioni ed enti locali; subiscono mutamenti importanti, anche se distribuiti in modo disomogeneo nel territorio nazionale,

l'organizzazione politica e quella amministrativa; si introducono importanti elementi di differenziazione nelle discipline regionali e locali.

C'è, infine, una quarta e fondamentale tensione che contrappone i tratti essenziali del disegno costituzionale di riforma e gli sviluppi concreti degli ordinamenti regionali e locali. Il modello costituzionale si basa su un doppio principio di separazione: quello per materie, che informa la distribuzione di competenze legislative tra lo Stato e le regioni; quello per tipo di attribuzione, che riserva a Stato e regioni la funzione legislativa, e concentra, invece, sui Comuni, in via tendenziale, le funzioni amministrative. Il testo costituzionale, poi, regola anche alcuni meccanismi di raccordo tra i diversi livelli di governo, per il raggiungimento di obiettivi di sistema, di efficienza amministrativa, di coordinamento.

Ma gli sviluppi dell'ordinamento hanno proposto un modello in gran parte diverso. In estrema sintesi, questo si caratterizza per l'espansione dell'area delle interferenze tra i diversi livelli di governo e la conseguente moltiplicazione dei meccanismi di cooperazione tra loro. In un ordinamento già storicamente caratterizzato in questo senso, si innesta, da un lato, il sistema delle conferenze, poi replicato a livello regionale. Dall'altro, la giurisprudenza costituzionale che, tra l'altro, amplia l'ambito di applicazione del principio di leale cooperazione, e ne fa un meccanismo, ad un tempo, di legittimazione delle invasioni dello Stato nelle aree di competenza delle regioni e di compensazione per queste ultime; utilizza il principio di sussidiarietà quale base per elaborare una nuova forma di parallelismo tra competenze legislative e competenze amministrative, nella quale, a differenza del passato, sono le prime a seguire le seconde; elabora la nozione delle cd. materie trasversali alla quale consegue una ulteriore attenuazione delle linee di confine tra le competenze dello Stato e quelle delle regioni e degli enti locali.