

La Governance

Luca Di Nella

Il tema della *governance* dell'area vasta deve essere inquadrato nel complessivo sistema dell'ordinamento giuridico italo-europeo e nel processo di rinnovamento istituzionale della pubblica amministrazione italiana, che prende le mosse da lontano. Sulla materia incide anche la riforma costituzionale attualmente in corso, poiché questa determinerà l'eliminazione delle province dalla Costituzione, qualora si completi il processo con la sua approvazione tramite il referendum.

La tematica deve dunque essere considerata partendo dai principi fondamentali per giungere poi alla legislazione nazionale e regionale che attua il disegno costituzionale. Il discorso, di per sé molto complesso ed articolato, è specificamente mirato ad delineare il futuro sistema della *governance* dell'area vasta, individuando gli enti e le funzioni ad essi assegnate nell'amministrazione dei territori. Al termine dell'analisi potranno essere tirate delle conclusioni e svolte alcune riflessioni sugli assetti del futuro sistema.

2

Al vertice del sistema ordinamentale sono collocati i «Principi fondamentali» della Costituzione, dei quali occorre tenere debito conto. L'art. 2 cost. menziona le «formazioni sociali», garantendo i diritti inviolabili dell'uomo anche all'interno di queste, mentre l'art. 5 stabilisce che «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

L'art. 114 cost. (come sostituito dall'art. 11 cost. n. 3/2001) sancisce che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

L'art. 118 cost. (come modificato dall'art. 41 cost. n. 3/2001) sancisce che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza [...] I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». La norma prosegue stabilendo che «la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

L'estensione della sfera di azione dei poteri pubblici e il passaggio da un modello di Stato liberale a un modello di Stato sociale ha determinato la necessità di avvalersi in modo crescente dell'apporto dei privati, che, in quanto chiamati a svolgere alcuni servizi di rilievo pubblicistico, vengono in qualche modo attratti nell'ambito dell'organizzazione pubblica. In tal senso, l'art. 118, comma 4, cost. statuisce che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». A questo quadro pluralistico deve aggiungersi il nuovo modello amministrativo delle autorità indipendenti, deputate allo svolgimento di funzioni giurisdicenti in veste neutrale e non collegate al potere politico da vincoli di dipendenza e responsabilità.

Come emerge da quanto appena scritto, detto quadro si è evoluto nel tempo: l'architettura dell'organizzazione statale ha subito forti cambiamenti rispetto al modello varato dal Costituente del 1948. Per una migliore comprensione della materia è opportuno ripercorrere i passaggi più importanti di questo cambiamento, peraltro ancora *in fieri*.

3

Il sistema delle autonomie disciplinato nella seconda parte della Carta fondamentale è stato originariamente disegnato dai Costituenti, partendo da tre istituzioni di base concepite in modo concentrico: Comune, Provincia e Regione.

Mentre le prime due preesistevano alla Repubblica, le Regioni rappresentano una elaborazione originale dell'Assemblea Costituente. L'Italia veniva da una tradizione amministrativa unitaria e fortemente centralistica, tratti questi ulteriormente accentuati dal totalitarismo fascista. Nel mutato quadro storico e politico la Costituzione del 1948 ha tracciato le linee di uno Stato in cui le Regioni sono dotate di poteri amministrativi e - allora in minima parte - legislativi. In particolare, fu elaborato un regime differenziato fondato sulla distinzione tra Regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario: alla Sicilia e alla

Sardegna e alle Regioni di confine con forti presenze di minoranze linguistiche, la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia, sono state attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali. L'autonomia delle altre 15 Regioni è invece disciplinata direttamente dalla Costituzione; i relativi statuti, deliberati dai rispettivi consigli regionali, sono approvati con leggi statali ordinarie¹.

La Costituzione del 1948 dunque «riconosce» e «promuove» le autonomie locali: tale principio trovava specificazione nel Titolo V, dedicato a Regioni, Province e Comuni. Originariamente, tuttavia, la posizione dei tre enti territoriali non era la medesima. Mentre le Regioni trovavano disciplina direttamente nella Costituzione, le Province e i Comuni erano enti autonomi «nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni» (così l'originaria formulazione dell'art. 128 cost.). Soltanto la Regione veniva posta in una posizione di garanzia costituzionale rispetto allo Stato, il quale, nell'esercizio della sua potestà legislativa, era tenuto a rispettare i principi di autonomia legislativa e amministrativa stabiliti dalla Costituzione. Pertanto, i rapporti tra Stato, Comuni e Province erano basati su una posizione di minor garanzia rispetto a quella riconosciuta alla Regione.

La Costituzione attribuiva alle Regioni ordinarie i poteri statuiti direttamente dall'art. 117 cost. (non dagli statuti, come accade per le Regioni speciali), il quale elencava tassativamente le materie in cui poteva esplicarsi la loro potestà legislativa. In rapporto allo Stato, la competenza legislativa regionale era differenziata nel modo seguente:

- **primaria o esclusiva**, attribuita solo alle Regioni a statuto speciale, in poche materie, con il limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico desumibili dalla legislazione statale, delle norme di adattamento ai trattati internazionali e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale dello Stato²;
- **concorrente o ripartita**, relativa alla maggior parte delle attribuzioni delle Regioni, ordinarie e speciali, e limitata dai principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali di settore (c.d. leggi-cornice), dall'interesse nazionale e da quello di altre Regioni;
- **integrativa o attuativa**: riconosciuta a tutte le Regioni, consistente nella potestà di dettare le norme attuative di leggi statali.

Quanto invece alle funzioni amministrative regionali, valeva il principio per cui alle Regioni spettavano «le funzioni amministrative per le materie elencate» ai sensi del vecchio art. 117 cost. A tale proposito, in dottrina si discorreva di «parallelismo» delle funzioni legislative e amministrative regionali, sia per le Regioni a statuto ordinario, sia per quelle a statuto speciale, in base alle previsioni statutarie.

4

La legge costituzionale n. 3/2001, novellando il Titolo V della Costituzione, ha creato un nuovo sistema di organizzazione degli enti territoriali. Sono stati delineati nuovi equilibri tra unitarietà dei diritti (sottolineata dai «livelli essenziali delle prestazioni» radicati nei principi della prima parte della Costituzione), autonomia (rafforzata dalla implementazione della potestà legislativa regionale e dal potenziamento delle funzioni amministrative degli enti locali) e coordinamento (nella finanza pubblica, nell'esercizio delle funzioni, nella partecipazione delle Regioni e delle autonomie ai processi legislativi statali e delle Province e dei Comuni a quelli regionali).

La predetta riforma del Titolo V si fonda su cinque pilastri:

- l'equiordinazione tra i diversi livelli di governo territoriale (art. 114 cost.),
- il nuovo riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni (art. 117 cost.),
- il nuovo assetto delle competenze amministrative (art. 118),
- l'abolizione del sistema dei controlli (artt. 124, 125 130 cost.),
- il nuovo sistema di finanza locale.

L'art. 114 è considerato come la disposizione che rivoluziona il tradizionale assetto centralistico nei rapporti tra gli enti territoriali, configurando la equiordinazione tra Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni. La Repubblica risulta così (non più ripartita, bensì) costituita dai predetti enti e dallo Stato all'interno di un sistema in cui viene riconosciuta ad essi pari dignità. L'ordinamento giuridico forgiato dalla riforma è profondamente diverso dal precedente.

La considerazione che gli enti territoriali di cui all'art. 114 cost. siano tutti egualmente necessari alla esistenza e alla continuità dell'ordinamento giuridico presuppone che i rapporti reciproci siano fondati sul principio di leale collaborazione, più volte richiamato in varie disposizioni del novellato Titolo V, e sul rispetto delle reciproche sfere di autonomia normativa ed

¹ Le Regioni a statuto ordinario avrebbero dovuto essere istituite entro la fine del 1948, ai sensi della VIII disp. trans. cost., che recava il termine del 31 dicembre di quell'anno per l'elezione dei consigli regionali. Invece, i primi consigli regionali furono eletti il 7 giugno 1970, quasi venti anni dopo la legge sulla «Costituzione e funzionamento degli organi regionali» (L. 10 febbraio 1953, n. 62), dopo l'adozione della legge elettorale (L. 17 febbraio 1968, n. 108, recante «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a Statuto ordinario»), e di quella finanziaria (L. 16 maggio 1970, n. 281, sui «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario»). Le Regioni a statuto speciale, invece, sono state istituite tra il 1946 e il 1963.

² Corte Cost., 26 gennaio 1957, n. 35.

organizzativa.

Questo è stato efficacemente messo in evidenza dalla sentenza della Corte costituzionale n. 274/2003, la quale rappresenta una fondamentale chiave di lettura per definire l'esatto significato del principio di «equiordinazione» tra gli enti costituenti la Repubblica. La sentenza delinea la posizione reciproca dello Stato e delle Regioni attraverso la rilettura sistematica:

- dell'art. 114, che li pone sullo stesso piano e li qualifica come entità costitutive della Repubblica, insieme ai Comuni, alle Città Metropolitane e alle Province;
- dell'art. 117, che ribalta il precedente criterio di riparto delle competenze legislative, elencando specificamente quelle dello Stato e fissando una clausola residuale in favore delle Regioni;
- dell'art. 127, che configura il ricorso del Governo contro le leggi regionali come successivo e non più preventivo.

La Corte ritiene decisivo rilevare come «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare (attraverso l'esercizio del potere sostitutivo) l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento».

Il passaggio decisivo della sentenza della Corte consente di dare il giusto valore all'art. 114 cost. e di sgombrare il campo dal paventato rischio di «anarchia» istituzionale o di disgregazione del concetto di unitarietà dell'ordinamento e di riconoscere allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle istanze unitarie previste dalla Costituzione. Di conseguenza, la ricostruzione dell'equilibrio fra i vari livelli di governo territoriali porta la Corte a ritenere che «lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città Metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa».

Peraltro, va ricordato che la Consulta con la sentenza n. 43/2004 ha successivamente ribadito quanto già sostenuto, affermando che l'«unità giuridica» e l'«unità economica» richiamano interessi «naturalmente» facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantite dall'art. 5 cost.

In particolare, gli elementi che sorreggono il riequilibrio degli enti territoriali sono: la competenza amministrativa generale riconosciuta ai Comuni dal novellato art. 118 cost., in base al principio di sussidiarietà (ora costituzionalizzato) e pertanto garantito da successivi interventi del legislatore ordinario; la potestà regolamentare degli enti locali in ordine alla disciplina e allo svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, comma 6, cost.); l'attribuzione in capo al legislatore statale della competenza a individuare le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane, che opera in maniera trasversale rispetto agli ambiti di competenza delineati dall'art. 117 cost.

Va infine sottolineato che la riforma non ha toccato né il principio di tipicità degli enti territoriali (sono esclusivamente quelli contemplati dalla Costituzione), né quello della uniforme disciplina di Province e Comuni, anche se la legislazione ordinaria prevede formule organizzative (municipi, circoscrizioni, Unioni di Comuni ecc.) intese a garantire l'efficienza dell'amministrazione degli enti, pur nelle differenze delle diverse realtà locali.

5

Rispetto al quadro d'insieme sopra descritto è opportuno analizzare, seppur rapidamente, le modifiche introdotte alla Costituzione dal «Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”. (16A03075)»³. La breve analisi consente di cogliere quegli aspetti che andranno ad incidere sulle forme della *governance* dell'area vasta, qualora il referendum approvi la riforma *de qua*. La seguente esposizione è limitata alle parti che riguardano più direttamente il presente scritto.

Nel predetto Testo la prima centrale innovazione riguarda il Senato della Repubblica. Questo rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Il Senato inoltre partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, nonché concorre ad

³Il Testo è pubblicato in G.U. n. 88 del 15 aprile 2015.

esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato (art. 1 Testo; art. 55 nuova cost.).

Altra innovazione fondamentale riguarda le modalità di esplicazione della funzione legislativa, che è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i *referendum* popolari, le altre forme di consultazione di cui all'art. 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'art. 65, comma 1, e per le leggi di cui agli artt. 57, comma 6, 80, secondo periodo, 114, comma 3, 116, comma 3, 117, commi 5 e 9, 119, comma 6, 120, comma 2, 122, comma 1, e 132, comma 2. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma di questa disposizione (art. 10 Testo; art. 70, comma 1, nuova cost.).

Quanto all'assetto istituzionale, a seguito dell'eliminazione delle Province, la Repubblica risulta costituita, oltre che dallo Stato, dai Comuni, dalle Città metropolitane e dalle Regioni, i quali sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (art. 29 Testo; art. 114, commi 1 e 2, nuova cost.).

In aggiunta a quelle costituzionalmente riconosciute, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite con legge dello Stato alle Regioni non a statuto speciale, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata. Nello specifico, tale autonomia può concernere le materie di cui all'art. 117, comma 2, lettere *l*) (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), *m*) (limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali), *n*), *o*) (limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale), *q*) (limitatamente al commercio con l'estero), *s*) e *u*) (limitatamente al governo del territorio) (art. 30 Testo; art. 116, comma 3, nuova cost.).

Snodo centrale del nuovo sistema è la rivisitata ripartizione della potestà legislativa. Questa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali (art. 31 Testo; art. 117, comma 1, nuova cost.).

In particolare, per ciò che maggiormente interessa l'area vasta, lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie (art. 31 Testo; art. 117, comma 3, nuova cost.):

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; tutela e promozione della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare;

n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;

o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale;

p) ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;

t) ordinamento delle professioni e della comunicazione;

u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;

v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;

z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

Alle Regioni spetta invece la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione

del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato (art. 31 Testo; art. 117, comma 3, nuova cost.).

Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale (art. 31 Testo; art. 117, comma 4, nuova cost.). Verrebbe invece abrogato l'attuale art. 117, comma 3, cost. sulla legislazione concorrente.

La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. È fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale (art. 31 Testo; art. 117, comma 7, nuova cost.).

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; dette funzioni sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori (art. 32 Testo; art. 118, commi 1 e 2, nuova cost.).

I Comuni e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (art. 32 Testo; art. 118, comma 3, nuova cost.). La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) dell'art. 117, comma 2, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici (art. 32 Testo; art. 118, comma 4, nuova cost.). Nella sostanza, sembra confermata la prescrizione in virtù della quale Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 32 Testo; art. 118, comma 5, nuova cost.).

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti assicurano il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni. Con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni (art. 33 Testo; art. 119, commi 1, 2 e 4, nuova cost.).

Il Governo, acquisito, salvi i casi di motivata urgenza, il parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta, può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa europea oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione e stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni, quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente (artt. 34 e 38, comma 9, Testo; art. 120, comma 2, nuova cost.).

Dalla prospettiva dell'area vasta il Testo della riforma, oltre ad eliminare le Province dal disegno costituzionale, conferma l'organizzazione della Repubblica precedentemente descritta, ma aggiusta il tiro, tra l'altro, assegnando a Stato e Regioni il potere di dettare normative quadro in varie materie che hanno lo scopo di dare una cornice unitaria all'esplicazioni dell'autonomia degli altri enti pubblici territoriali.

La riforma costituzionale attuata con la l. cost. n. 3/2001 ha esaltato al massimo l'autonomia delle Regioni e degli altri enti locali equiparando i vari livelli di governo territorialmente distinti e autonomi cui fanno capo soggetti giuridici che dispongono delle potestà normative loro conferite, nell'ambito del loro territorio e delle competenze prefissate in Costituzione (artt.

114 ss. cost.).

Nell'attuale sistema gli enti pubblici territoriali sono i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni. Ciascuna di tali istituzioni gode di una sfera di autonomia costituzionalmente garantita, la quale si esplica sia nei confronti dello Stato centrale (inteso quale Stato-Amministrazione), sia nei confronti degli ulteriori e speculari enti territoriali.

Gli enti pubblici territoriali sono così definiti in quanto il territorio rappresenta nel contempo elemento costitutivo e ambito geografico di riferimento della rispettiva attività. La natura pubblica degli stessi discende dall'esercizio delle potestà attribuite. Siffatti enti sono "portatori" della generalità degli interessi propri di comunità e territorio di riferimento e vengono definiti «enti a fini generali». In tale veste, possono provvedere alla cura degli interessi pubblici anche attraverso «soggetti strumentali» all'uopo autoritativamente costituiti.

Gli enti territoriali esercitano potestà di natura pubblicistico-autoritativa, disciplinando organizzazione struttura interna e rapporti giuridici con i terzi, attraverso l'adozione di atti amministrativi la cui efficacia risulta geograficamente circoscritta al territorio di riferimento.

La Carta costituzionale consacra dunque un apparato statale fondato sull'autonomismo di regioni ed enti locali, caratterizzato dal "pluralismo autonomistico", contemplato dall'art. 5 cost. tra i «Principi fondamentali». Di conseguenza, "autonomia locale" e "decentramento amministrativo" convivono con unità e indivisibilità dello Stato repubblicano. Tramite il principio dell'autonomia sul piano del rapporto fra gli enti la Costituzione ha delineato così un sistema composto da una pluralità di enti territoriali minori, che la Repubblica non soltanto «riconosce», ma «promuove». Con l'adozione del principio del decentramento amministrativo il Costituente ha scelto un modello organizzativo di distribuzione delle competenze decisionali tra soggetti ed organi diversi (soprattutto dallo Stato centrale), in contrapposizione al principio di accentramento, che comporta, invece, l'attribuzione delle potestà decisionali a uffici od organi centrali rispetto ai quali quelli periferici si trovano in un rapporto di tipo gerarchico⁴.

Il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato a Regioni ed enti locali tradizionalmente è qualificato come "decentramento autarchico territoriale"⁵, ma viene da alcuni ricondotto alla nozione di autonomia territoriale, intesa come la capacità riconosciuta agli enti territoriali, in quanto enti esponenziali delle comunità rappresentate, di regolamentare e amministrare, e quindi curare, sotto la propria responsabilità, gli interessi locali⁶.

7

Un ruolo molto importante nell'assetto istituzionale complessivo è svolto dal principio di sussidiarietà, di derivazione europea. In particolare, si discorre di *sussidiarietà verticale* per indicare il carattere sussidiario dell'azione dell'UE nei confronti degli Stati membri e degli enti centrali rispetto alle articolazioni periferiche più vicine ai cittadini: i primi devono intervenire soltanto là dove si riveli non sufficiente ed adeguata l'azione dei secondi. La *sussidiarietà orizzontale* segna invece il carattere sussidiario dell'intervento pubblico rispetto all'iniziativa privata, lasciando a questa gli spazi necessari per soddisfare efficacemente interessi ed esigenze meritevoli di tutela⁷.

La sussidiarietà opera dunque su un triplice livello, disciplinano i rapporti con la UE (a), quelli tra Stato ed enti territoriali (b) e quelli con i cittadini (c).

a) Il principio di sussidiarietà verticale nei rapporti tra Unione e Stati membri è stato enunciato in modo compiuto per la prima volta⁸ nel Trattato istitutivo della Comunità Europea. L'art. 5, § 2, Tratt. CE (introdotto dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992)⁹ sancisce che «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere

⁴ Viene rimarcato in letteratura che il decentramento è effettivo solamente quando agli uffici periferici sono affidate potestà decisionali, e non meramente esecutive, sicché, in un'amministrazione totalmente decentrata, gli uffici periferici sono responsabili in modo esclusivo delle attività decisionali, mentre agli uffici centrali residuano le funzioni di supporto (gestione di risorse umane e finanziarie) e di direzione.

⁵ Normalmente, la dottrina distingue fra decentramento burocratico od organico, caratterizzato dal fatto che vengono trasferite competenze e potestà decisorie autonome da organi centrali a organi periferici di uno stesso ente, e decentramento autarchico o istituzionale, che individua invece il trasferimento di funzioni statali ad altri enti dotati di autarchia, cioè della capacità di porre in essere atti amministrativi che abbiano la stessa natura ed efficacia degli atti statali.

⁶ Il decentramento amministrativo viene distinto dal decentramento politico: mentre quest'ultimo si fonda sulla maggiore partecipazione possibile dei cittadini alla vita dello Stato attraverso l'attribuzione di funzioni politiche a più organi e il trasferimento a essi della funzione legislativa, il primo persegue esclusivamente finalità di buona amministrazione, attenendo alle attività di governo di ogni comunità organizzata.

⁸ In realtà, il principio, già noto da tempo, era stato già sancito dall'art. 130 R4 dell'Atto unico europeo del 1986, secondo il quale la Comunità può agire in materia ambientale soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi comunitari possono essere realizzati più efficacemente a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri (la norma è stata ovviamente abrogata dal Trattato di Maastricht, che ne ha generalizzato la portata, con effetto assorbente). Nell'ordinamento italiano, la prima apparizione - sia pure implicita - del principio di sussidiarietà data dall'emanazione della legge 9 marzo 1989, n. 86 (legge «La Pergola»), la quale, nel riconoscere alle Regioni notevoli competenze in materia ambientale, riserva allo Stato il potere di intervento nella sola ipotesi in cui ciò sia richiesto dall'interesse nazionale. La legge 30 dicembre 1989, n. 439, ha poi ratificato la Carta europea delle autonomie locali, che sancisce lo stesso principio di sussidiarietà, sia pure in una versione meno estesa.

⁹ La sussidiarietà è stata ritenuta «The word that saves Maastricht» da CASS, *The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within European Community*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 1107 ss.

realizzati e meglio conseguiti a livello comunitario». Detta definizione è stata poi ulteriormente elaborata dal Trattato UE (Trattato sull'Unione europea), il quale aggiunge al ruolo sussidiario delle istituzioni comunitarie l'obbligo - dell'Unione - di rispettare «l'identità nazionale dei suoi Stati membri» (art. 6). Tale principio permea anche il vigente Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, introdotto dal Trattato di Lisbona¹⁰.

b) Nell'ordinamento italiano il principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale, è inteso come criterio di ripartizione delle funzioni politiche e amministrative fra enti rappresentativi di diversi livelli territoriali di gestione della cosa pubblica (enti locali, Stati, associazioni di Stati), nonché tra enti e iniziativa privata, nelle sue declinazioni di autonomia individuale e associativa.

Occorre ricordare che la sussidiarietà, nel passato sconosciuta all'ordinamento italiano, ha trovato una prima esplicitazione già con le riforme Bassanini, che la considerano come parametro per il riparto di competenze amministrative tra Stato ed autonomie territoriali (imprimendo una forte spinta nel senso del c.d. federalismo amministrativo), per poi essere elevato al rango di principio costituzionale in forza della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione (artt. 114-133) recata dalla legge costituzionale n. 3/2001.

L'art. 118, comma 1, cost. prevede che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Si tratta di un chiaro riferimento alla sussidiarietà verticale. Della sussidiarietà orizzontale tratta invece l'ultimo comma dello stesso art. 118, a tenore del quale «Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Come già scritto, prima della legge costituzionale del 2001 della sussidiarietà si era interessata la legislazione Bassanini. L'art. 4, comma 3, l. n. 59/1997 (prima legge Bassanini), fornisce, quanto alla sussidiarietà verticale nel rapporto tra Stato ed enti territoriali, una definizione sintetica del principio (che completa l'enunciazione presente nelle fonti europee e nella Costituzione): nei confronti delle Regioni e degli enti locali, lo Stato deve trattenere a sé soltanto quelle funzioni che, per loro natura, non possono essere attribuite agli enti minori, in quanto «incompatibili con le dimensioni» degli stessi; le altre funzioni devono invece essere attribuite «all'autorità territorialmente più vicina ai cittadini interessati». Tale norma va ora interpretata tenendo conto dei nuovi artt. 114 e 118 cost., nei quali l'ordine di elencazione degli enti costituzionali è stato invertito, partendo dal livello più vicino ai cittadini, il Comune, fino ad arrivare allo Stato e operando gli opportuni adattamenti per il riconoscimento delle funzioni amministrative direttamente in capo ai Comuni.

A seguito delle riforme Bassanini, la sussidiarietà aveva trovato riconoscimento anche nella l. n. 265/1999, la quale ha espressamente introdotto il principio in questione nella legislazione sugli enti locali, novellando l'art. 2, comma 5, l. n. 142/1990, e a tal fine affermando che «i Comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà». Si enuncia inoltre la sussidiarietà orizzontale dell'azione degli enti locali, che deve cedere il passo all'iniziativa privata, ove possibile.

Le prescrizioni di cui alla l. n. 265/1999 sono confluite nel testo unico in materia di autonomie locali (T.U.E.L., d.lgs. n. 267/2000).

Alla stregua del principio di sussidiarietà, dunque, la generalità delle competenze e delle funzioni è attribuita in ordine gerarchico inverso ai Comuni, al fine di garantire un esercizio unitario a un livello superiore, alle Province e agli altri enti locali sovracomunali, poi alle Regioni e infine allo Stato. Questo, da parte sua, trasferisce all'Unione Europea, in sede legislativa, le sole funzioni che esigono di essere esercitate in ambito continentale.

In sostanza, secondo la sussidiarietà verticale al Comune spettano tutte le funzioni amministrative con l'esclusione di quelle che esso non può svolgere a causa delle proprie ristrette dimensioni (sia come entità, sia come istituzione), ovvero perché esulano dall'interesse locale. Queste funzioni devono essere attribuite alla Provincia o, *ratione materiae*, alla Città Metropolitana, con l'esclusione di quelle che non possono essere adeguatamente svolte in ambito provinciale. Queste devono essere riservate alle Regioni e possono essere svolte dallo Stato, soltanto se esulino anche dall'ambito territoriale e d'interesse regionale, oppure dalle effettive possibilità gestionali delle Amministrazioni regionali.

A sua volta, in base alla sussidiarietà orizzontale, l'azione pubblica, anche periferica, deve essere soltanto supplente rispetto alle insufficienze ed alle inefficienze dell'azione dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

Dunque, nella costruzione del c.d. «Stato policentrico delle autonomie», accanto al principio di «equiordinazione» istituzionale, desumibile dall'art. 114 cost., ed alla parificazione delle potestà legislative fra lo Stato e le Regioni prevista dall'art. 117 cost., il novellato art. 118 cost., che afferisce al riparto delle funzioni amministrative, rappresenta il necessario elemento che dà completezza e coerenza al nuovo sistema costituzionale e che consente agli enti più vicini ai bisogni delle collettività di essere a pieno titolo elementi fondanti della Repubblica.

¹⁰ La Carta europea, peraltro, accoglie una versione del principio limitata al suo solo profilo positivo, cioè quello per cui le funzioni devono essere attribuite alle Pubbliche Amministrazioni più vicine al cittadino; manca ancora l'aspetto negativo, per il quale le funzioni esercitabili in sede locale non devono essere avocate da autorità centrali o comunque superiori (cfr. CASSESE, *Laquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Atti del Convegno per il 40° della Spisa, Bologna, 1995, p. 83).

L'art. 118 cost. rappresenta quindi la chiave di volta nella configurazione del nuovo sistema amministrativo, poiché attribuisce all'ente più vicino alla collettività, il Comune, in base al principio di sussidiarietà verticale la generale titolarità delle funzioni amministrative, ponendo fine al precedente parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa.

Il nuovo assetto costituzionale del sistema amministrativo si colloca così nella scia della riforma operata con le leggi Bassanini, che avevano effettuato una riallocazione delle funzioni fra gli enti territoriali sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza delineati nella l. n. 59/1997¹¹. In questo sistema è però anche previsto che le funzioni richiedenti un esercizio unitario a livello sovracomunale, ossia provinciale, regionale o statale, siano devolute ai livelli di governo superiori ex art. 118, comma 1, cost., in cui sono contemplati i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. La sussidiarietà è pertanto compendiata dai predetti principi in tal modo:

- a) in base al principio di differenziazione, il legislatore delegato tiene conto nell'allocazione delle funzioni da conferire anche delle diverse caratteristiche strutturali, organizzative, territoriali, demografiche e associative degli enti riceventi;
- b) il principio di adeguatezza impone che l'Amministrazione che riceve il conferimento di funzioni e compiti in base al primo principio sia idonea, organizzativamente, a garantirne l'esercizio, al limite in forma associata con altri enti.

In proposito, va sottolineato che, in applicazione dei suddetti principi, la regola espressa dal nuovo art. 118 cost. può sempre essere ribaltata, qualora per la migliore allocazione delle funzioni sia preferibile un livello di governo superiore. In tal caso, il Comune vedrà ridursi gli ambiti di competenza con la devoluzione delle funzioni amministrative ai livelli più alti.

Anche con riferimento alla tipologia delle funzioni, l'art. 118, comma 2, cost. richiama la legislazione ordinaria - in particolare l'art. 3 T.U.E.L. -, distinguendo tra funzioni proprie e funzioni conferite. Le prime identificano l'ente locale nella sua qualità di ente esponenziale della comunità stanziata, in un determinato periodo, sul territorio: si tratta di quelle funzioni amministrative non espressamente attribuite ad altri soggetti istituzionali dalla legge statale o regionale, che riguardano l'amministrazione ed utilizzazione del territorio, i servizi sociali e la politica economica dell'ente. Le seconde sono le funzioni conferite con leggi statali e regionali. Con riferimento a queste ultime il novellato art. 118, in relazione all'art. 117 cost., lascia intendere che esse possono essere conferite con legge statale, se appartengono a uno degli ambiti di legislazione esclusiva dello Stato individuati dall'art. 117, comma 2; possono essere, altresì, conferite con legge regionale, qualora sia relative alle materie di potestà legislativa regionale concorrente (art. 117, comma 3) o a quelle materie residuali di potestà legislativa esclusiva (art. 117, comma 4).

In merito alle funzioni attribuite agli enti locali, la l. n. 59/1997 concede la maggiore autonomia possibile in forma di conferimento esteso di funzioni da parte dello Stato a Regioni ed enti locali, attuato con legge ordinaria e a Costituzione vigente. Le modalità della cessione di poteri statuali verso le periferie è molteplice. La cessione può concretizzarsi in un vero e proprio trasferimento, ovvero in una definitiva dismissione di competenze da parte dello Stato; può tradursi in deleghe, e cioè in cessioni di esercizio di poteri dello Stato a tempo indeterminato ma revocabili almeno teoricamente; può consistere nell'attribuzione ex novo di funzioni e compiti nascenti dal ridisegno delle strutture amministrative.

- c) L'art. 118, comma 4, cost. conferisce rango di principio costituzionale anche alla sussidiarietà orizzontale. Per capire i rapporti tra le due forme di sussidiarietà (verticale e orizzontale) è necessario porre a confronto i rispettivi commi dell'art. 118 cost.:

- nel comma 2, le funzioni amministrative sono ripartite in senso discendente, precisando che «i Comuni, le Province e le Città Metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie», alle quali vanno aggiunte quelle che possono essere conferite dallo Stato e dalle Regioni con apposite leggi (sussidiarietà verticale);

- nel comma 4, lo Stato e gli altri enti territoriali sono invitati a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale» (sussidiarietà orizzontale).

Pertanto, per un verso, gli enti territoriali devono agire di preferenza tramite il coinvolgimento nell'azione amministrativa dei singoli interessati e dei gruppi sociali; per l'altro, essi possono intervenire soltanto quando l'iniziativa privata economica e sociale non siano capaci di raggiungere gli obiettivi prefissati, ovvero li raggiungano a prezzo di diseconomie e inefficienze. Dai due tipi di sussidiarietà scaturiscono diverse conseguenze pratiche. Quella verticale conduce all'affermazione di un modello decentrato di amministrazione pubblica, sotto un profilo amministrativo, e all'allargamento degli istituti di democrazia diretta sotto un profilo politico-costituzionale. La sussidiarietà orizzontale porta, invece, alla liberalizzazione delle attività private, al ritiro dello Stato dall'economia, alle privatizzazioni e alla deregolamentazione amministrativa, sub specie di delegificazione e di semplificazione.

Entrambi i tipi di sussidiarietà sono componibili in un unico disegno piramidale di competenze che parte dagli individui per giungere, attraverso le formazioni giuridiche private e pubbliche intermedie, fino allo Stato.

L'esistenza della sussidiarietà orizzontale è, in primo luogo, esplicitata dal dato positivo, oltre che desunta dal conferimento di funzioni e compiti ai privati e alle associazioni operato da diverse norme del d.lgs. n. 112/1998. Anche l'art. 2 l. n. 265/1999, confluito nel T.U.E.L., nel delineare il quadro delle funzioni comunali, richiama espressamente la sussidiarietà verticale per ciò che concerne il riparto di funzioni fra il Comune e gli enti di maggiore ambito territoriale (Regioni e Stato), e la sussidiarietà orizzontale per quel che riguarda la delimitazione delle funzioni locali nei confronti dei privati. L'azione comunale

è definita come sussidiaria di quella dei privati singoli o associati, nel senso che l'ente locale può legittimamente intervenire nel contesto sociale soltanto, quando le funzioni assunte siano svolte in modo più efficiente e con risultati più efficaci che se fossero lasciate alla libera iniziativa privata, ancorché regolamentata.

Il Consiglio di Stato in sede consultiva ha efficacemente definito «il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all' art. 118, comma 4, cost., quale criterio propulsivo in coerenza al quale deve da ora svilupparsi, nell'ambito della società civile, il rapporto tra pubblico e privato anche nella realizzazione delle finalità di carattere collettivo. Ciò trova riscontro in una visione secondo la quale lo stato e ogni altra autorità pubblica proteggono e realizzano lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali, dal modo in cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi emergenti dal "sociale" e si impegnano direttamente per la realizzazione di quelle che sono avvertite come utilità collettive, come esigenze proprie della comunità di cui fanno parte. Sotto il profilo economico, ciò si traduce nel senso che appare meno necessario impiegare risorse pubbliche là dove operano, o sono in grado di operare, i privati, mediante il ricorso a forme di autofinanziamento e/o incremento delle risorse che provengono dall'apporto disinteressato dei singoli»¹².

Sempre in una logica di sussidiarietà orizzontale si collocano sia il depotenziamento dei meccanismi autorizzatori per lo svolgimento di iniziative economiche e la relativa sostituzione con meccanismi basati sulla denuncia/segnalazione privata di inizio attività ai sensi dell'art. 19 l. n. 241/1990, sia la disciplina orizzontale in tema di snellimento e delegificazione dei procedimenti amministrativi, anche attraverso la sostituzione dell'attività amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati.

8

Le Regioni sono considerate in dottrina come *enti pubblici costituzionali* (SANDULLI, VIRGA), in quanto partecipano della funzione politica, sia pure a livello locale, e sono organi essenziali nella struttura costituzionale della Repubblica italiana; enti *a fini generali*, ovvero politici (LAVAGNA); nonché *enti territoriali*, per i quali il territorio non rappresenta solo l'ambito di efficacia dei loro poteri, ma è *elemento costitutivo* di essi, occorrendo una legge costituzionale per modificarne il numero (MORTATI).

Le Regioni sono dotate di:

- **autonomia statutaria:** già riconosciuta dalla formulazione originaria dell'art. 123 cost., essa è adesso rafforzata dalla novella introdotta dalle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001, che attribuiscono allo statuto delle Regioni ordinarie natura di vera e propria legge regionale; gli statuti speciali, invece, sono approvati con legge costituzionale dello Stato (artt. 114, comma 2, 116, comma 1, e 123 cost.);

- **autonomia di indirizzo politico:** tutte le Regioni posseggono, nei rispettivi ambiti loro consentiti dalla Costituzione, la potestà di dirigere la loro azione legislativa ed amministrativa secondo un indirizzo politico diverso da quello del Parlamento;

- **autonomia legislativa:** a tutte le Regioni è riconosciuta la potestà di emanare atti normativi aventi forza e valore di legge ordinaria e con efficacia territorialmente delimitata in tutte le materie, salvi i limiti della potestà legislativa concorrente e i casi di potestà esclusiva dello Stato (art. 117 cost.);

- **autonomia amministrativa:** le Regioni sono dotate di un proprio apparato amministrativo e agiscono a mezzo di atti amministrativi (c.d. autarchia) emanati dai propri organi in attuazione delle proprie scelte (art. 118 cost.);

- **autonomia finanziaria:** per l'art. 119, comma 1, cost., «le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci»; hanno, inoltre, risorse autonome, nonché un loro patrimonio. Questa norma si riferisce alle Regioni ordinarie; le Regioni speciali hanno, infatti, un'autonomia finanziaria maggiore.

La Regione non dispone, invece, del potere costituente; partecipa solo occasionalmente alla definizione dell'indirizzo politico del Paese (attraverso il potere d'iniziativa legislativa e la partecipazione all'elezione del Capo dello Stato), può salvaguardare le proprie prerogative impugnando le leggi statali, sollevando conflitti d'attribuzione o proponendo referendum avverso leggi costituzionali non approvate a maggioranza dai due terzi.

Quanto all'autonomia amministrativa, va ricordato l'art. 118 cost., il quale stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite, in generale, ai Comuni, salvo che, «per assicurarne l'esercizio unitario», siano conferite alle Province, alle Città Metropolitane, alle Regioni o allo Stato, «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». Alle Regioni quindi saranno conferite funzioni di coordinamento, indirizzo, programmazione e controllo, che comunque dovranno essere individuate da leggi statali e regionali.

¹¹ Questo ha spinto, peraltro, alcuni osservatori a ritenere, forse troppo restrittivamente, la l. cost. n. 3/2001 niente altro che un'operazione di «copertura costituzionale» del c.d. «federalismo amministrativo a costituzione invariata» realizzato con le leggi Bassanini. In effetti, va riconosciuto che le leggi Bassanini hanno preparato la strada al nuovo Titolo V, il quale non solo ha confermato il principio di sussidiarietà sul piano amministrativo, ma lo ha esteso al versante normativo, operando una riforma complessiva di matrice federalista o fortemente decentrata dei rapporti tra Stato e periferia.

¹² Cons. Stato, Atti normativi, 6 marzo 2002, n. 1354.

Se in passato si parlava di un “doppio binario” tra funzioni legislative e amministrative regionali, esso può dirsi superato, in quanto non esiste per le materie rientranti nella potestà legislativa della Regione, in ordine alle quali le funzioni amministrative spettano a Comuni, Province e Città Metropolitane e allo Stato. Il nuovo Titolo V, però, non contiene chiare indicazioni circa la fonte competente a operare la distribuzione delle funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali che deve realizzarsi sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118 cost.).

La questione è stata affrontata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 303/2003, che ricostruisce il rapporto tra gli artt. 117 e 118 cost. Le due disposizioni citate hanno determinato il venir meno del tradizionale parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative. L'art. 117, in particolare, ha ripartito in tre ambiti diversi la potestà legislativa adottando un criterio di individuazione specifica tra i livelli di competenza statale esclusiva, di elencazione di materie concorrenti a vantaggio del legislatore regionale che le esercita tenendo conto dei principi fondamentali indicati dal legislatore statale, e introducendo una clausola residuale a vantaggio del legislatore regionale, competente, perciò, in tutte le materie non riservate espressamente alla competenza dello Stato. Accanto a tale criterio di «distribuzione» della competenza legislativa, l'art. 118 cost. ha invece fissato il principio per il quale «tutte le funzioni amministrative spettano ai Comuni», aggiungendo un elemento di elasticità in favore di esigenze unitarie di esercizio «sovraterritoriale», in ossequio ai criteri di adeguatezza e differenziazione. Si comprende, quindi, come al criterio «rigido» di riparto delle competenze legislative si sia contrapposto un criterio di «ragionevole elasticità nell'allocazione delle funzioni amministrative. La dissonanza sostanziale nei due criteri di riparto risultava maggiormente amplificata, se si rifletteva su come si sarebbe imposto il principio di legalità, che in generale deve reggere l'azione amministrativa e, per il quale, ad ogni funzione amministrativa deve corrispondere una legge che la preveda e la disciplini.

Cosa accade allora nel caso in cui una funzione amministrativa, in una materia rientrante nella competenza legislativa regionale, venga attratta a livello nazionale sulla base delle istanze di unitarietà che l'ordinamento riconosce allo Stato? Chi sarà legittimato a disciplinarla? La Consulta, facendo leva sul canone della sussidiarietà per la sua capacità di «affrancarsi dall'area dei soli poteri amministrativi, identificato come criterio di distribuzione non solo delle competenze amministrative, ma dell'intera azione di governo che si sostanzia in leggi, atti normativi e provvedimenti amministrativi», osserva che la tendenziale rigidità dell'art. 117 cost. ritrova dinamicità nell'art. 118, comma 1, cost., proprio grazie al principio di sussidiarietà che permette di rendere flessibile anche la distribuzione delle competenze legislative. Così, quando l'istanza di esercizio unitario di una funzione amministrativa trascende anche l'ambito regionale, non può che essere esercitata «unitariamente» dallo Stato. Ma da ciò consegue che, in base al principio di legalità, «il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge», la competenza amministrativa attrae la competenza legislativa (c.d. avocazione in sussidiarietà). Secondo la Corte, quindi, non bisogna guardare alla titolarità della potestà legislativa per sapere quale soggetto è titolare della potestà amministrative, occorre invece guardare alle funzioni amministrative e alla loro collocazione costituzionalmente regolata per sapere quale soggetto sarà titolare della potestà legislativa.

Il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni¹³ è avvenuto con la legge delega n. 59/1997 e con il successivo d.lgs. n. 112/1998, in forza dei quali la totalità delle funzioni amministrative viene conferita alle Regioni (ed agli enti locali), con l'eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato e tassativamente elencate nella stessa l. n. 59. Quest'ultima legge, poi modificata dalla l. n. 127/1997 (c.d. Bassanini-bis) e dalle leggi «Bassanini-ter» e «Bassanini-quater», ha assunto in definitiva il carattere di provvedimento legislativo di rilievo primario, nonché di testo fondamentale delle riforme amministrative, andando ben oltre il dettato dell'art. 117 cost. (vecchio testo). Esse infatti hanno attribuito alla competenza delle Regioni e degli enti locali molte materie non comprese nell'elenco dell'art. 117, sia interpretando estensivamente il trasferimento di funzioni alle Regioni (art. 117, comma 1, cost.), sia utilizzando in modo molto ampio lo strumento della delega di funzioni non trasferite (art. 117, comma 2, cost.).

Per indicare la dismissione di funzioni a favore di Regioni ed enti locali, la l. n. 59/1997 impiega il termine nuovo di «conferimento»; la riforma del 1997 è altresì conosciuta come norma del «federalismo amministrativo».

È opportuno chiarire la reale portata dei due termini. Il conferimento è, per definizione della stessa l. n. 59/1997, «trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti». Quanto al «federalismo amministrativo», questa è considerata un'espressione atecnica. L'opera di cessione di funzioni amministrative dello Stato in favore delle Regioni e degli enti locali iniziata con la l. n. 59/1997 è sostanzialmente un decentramento amministrativo autarchico, con trasferimento e delega di poteri statali nel solco indicato dagli artt. 5 e 118 cost., che vengono infatti citati nell'art. 1 della stessa l. n. 59. Non è, pertanto, una riforma dello Stato in senso federale (che richiederebbe una modifica della Costituzione), bensì una valorizzazione delle autonomie quanto più possibile ampia, ora sorretta dal dettato delle nuove norme costituzionali.

Va altresì ricordato che il decentramento amministrativo può realizzarsi anche da parte delle Regioni, a favore di Province, Comuni e altri enti locali. Infatti, ai sensi del comma 1 dell'art. 4, l. n. 59/1997, la Regione conferisce a tali ultimi enti tutte le funzioni che non richiedano l'esercizio unitario a livello regionale.

L'art. 1 l. n. 59/1997 detta la norma fondamentale del conferimento. Ai sensi dell'art. 1 sono di competenza delle Regioni e degli enti locali:

- a) tutte le funzioni amministrative relative alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità (criterio sostanziale);
- b) tutte le funzioni amministrative localizzabili nei rispettivi territori, anche se esse vengano attualmente esercitate da organi o amministrazioni centrali o periferiche dello Stato (criterio formale-territoriale).

Il Governo è stato delegato, dalla stessa disposizione, a provvedere al trasferimento con gli appositi decreti legislativi. La l. n. 59/1997 detta i principi guida dell'attività legislativa delegata al Governo. A norma dell'art. 4, comma 3, l. n. 59/1997 il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali deve rispettare principi legislativamente enunciati, a partire da quello di sussidiarietà, precisando altresì che, ove possibile, le responsabilità politiche devono essere attribuite all'autorità territorialmente più vicina ai cittadini interessati. Il conferimento inoltre deve avvenire rispettando i principi di completezza, efficienza ed economicità, di cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali, di unicità e responsabilità dell'amministrazione, e del principio di omogeneità, di adeguatezza di differenziazione nell'allocatione delle funzioni, di copertura finanziaria e patrimoniale dei costi, di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti. Le materie interessate al conferimento sono lo sviluppo economico e le attività produttive, il territorio, ambiente e infrastrutture, servizi alla persona e alla comunità, polizia amministrativa regionale e locale.

La legge mira ad imporre un criterio di riparto fra funzioni statali e regionali improntato al principio secondo cui la competenza in generale è della Regione. Per converso, restano allo Stato le funzioni relative alla cura degli interessi nazionali e quelle non localizzabili in aree definite del territorio nazionale, di cui all'art. 1, comma 3. In ogni caso, al fine di evitare un eccessivo margine di manovra sull'individuazione delle stesse al legislatore delegato, la l. n. 59/1997 elenca tassativamente le materie ritenute d'interesse nazionale e dunque riservate alla competenza statale. Alcune materie di rilievo nazionale o sovragiornale, quali la promozione dello sviluppo economico del territorio e la valorizzazione dei sistemi produttivi, vengono invece affidate alla cura sia dello Stato che anche delle Regioni e degli enti locali, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze territoriali¹⁴.

9

La Costituzione pone le autonomie locali alla base del sistema statale, riconoscendo in esse i "nuclei fondamentali" dell'intero apparato amministrativo e organizzativo della Repubblica.

Fra le ragioni ispiratrici dell'opera di revisione, i Relatori della riforma del 2001 hanno indicato in primo luogo la necessità di eliminare alcuni istituti di impostazione centralistica contenuti nel Titolo V e divenuti incompatibili con l'impostazione più decisamente regionalistica e autonomistica che l'ordinamento si è data nel corso degli ultimi anni, in particolare a seguito dell'avanzata attuazione della l. n. 59/1997, che ha disposto il trasferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli enti locali secondo i criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e della l. cost. n. 1/1999, che ha introdotto l'elezione diretta del presidente della Regione e conferito alla stessa potestà legislativa piena in ordine agli statuti.

Gli aspetti salienti della riforma disegnata con la l. cost. n. 3/2001 sono i seguenti:

- l'elencazione degli enti territoriali, ribaltata dall'art. 114 cost.: al primo posto è collocato il Comune, il quale in base al principio di sussidiarietà è l'ente locale più vicino ai cittadini; seguono le Province, le Città Metropolitane, le Regioni e lo Stato; Comuni, Province, Città Metropolitane sono denominati "enti locali", e formano la categoria dei governi locali, al pari delle Regioni;
- l'autonomia goduta dagli enti elencati nel nuovo art. 114, che trova un limite invalicabile nei principi fissati dalla Costituzione e si esplica attraverso i propri statuti, i poteri e le funzioni previsti da quest'ultima;
- la costituzionalizzazione dello status di capitale d'Italia della città di Roma, il cui ordinamento è oggetto di specifica previsione da parte di una legge dello Stato¹⁵.

¹³ Il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni è avvenuto in tre distinte fasi, ciascuna corrispondente a diverse epoche storiche e visioni politiche. Nella prima fase, con i decreti delegati del 1972, lo Stato ha attribuito alle Regioni funzioni «ritagliate» e poco omogenee. Nella seconda fase, coincidente con la legge delega n. 382/1975 e con i successivi decreti legislativi nn. 616, 617 e 618 del 1977, lo Stato, constatato il fallimento della precedente esperienza, ha trasferito un più ampio novero di competenze e di funzioni alle Regioni. Si può dire che solo in quest'epoca inizi realmente ad operare nel nostro Paese un vero sistema di autonomie regionali, dando piena attuazione all'art. 118 cost., attraverso l'effettivo trasferimento di tutte le materie ivi elencate dall'art. 117, stavolta intese in modo sostanziale e non formalistico. Nella terza fase, di cui si discorre nel testo, viene ribaltato il principio tradizionale del trasferimento di funzioni e la totalità delle funzioni amministrative, con l'eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato e tassativamente elencate nella stessa l. n. 59/1997, viene conferita alle Regioni (ed agli enti locali).

¹⁴ In attuazione del principio di unicità e responsabilità dell'amministrazione l'art. 13 l. n. 340/2000 (c.d. legge annuale di semplificazione amministrativa), dispone che, nell'ambito del trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, sono conferiti tutti i compiti di natura consultiva istruttoria e preparatoria connessi all'esercizio della funzione trasferita (salvo il caso in cui le funzioni siano attribuite da specifiche norme di legge ad autorità preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute: in tali casi occorre convocare una conferenza di servizi). Il principio di omogeneità, strettamente connesso al precedente, prescrive che - nell'attribuzione delle funzioni e delle responsabilità amministrative - si deve tenere conto delle funzioni già esercitate, attribuendo funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo.

Comune, Provincia e Città Metropolitana hanno dunque diretto rilievo costituzionale nell'attuale versione degli artt. 114 ss. L'autonomia cui si riferisce il dettato costituzionale si manifesta in diversi profili. Si tratta innanzi tutto di autonomia politica, poiché gli enti territoriali rappresentano le popolazioni locali e possono farsi portatori di orientamenti politici diversi da quelli prevalenti a livello di governo nazionale. Essi, inoltre, godono di autonomia:

- normativa, che consente a Comuni, Province e Città Metropolitane di adottare regolamenti¹⁶;
- statutaria, con la quale possono disciplinare la propria organizzazione interna¹⁷;
- amministrativa, in quanto emanano atti che hanno lo stesso valore degli atti amministrativi dello Stato;
- finanziaria, poiché gli enti locali hanno la facoltà di stabilire tributi ed entrate proprie per il finanziamento della loro attività¹⁸.

I Comuni sono caratterizzati da un duplice elemento costitutivo: la popolazione e il territorio. Agli originari poteri di rappresentanza delle proprie comunità, di cura degli interessi di queste ultime e di promozione dello sviluppo del territorio, i Comuni hanno aggiunto per effetto delle «riforme Bassanini» numerosi compiti amministrativi prima spettanti all'amministrazione centrale, circostanza che ha consentito di qualificarli come i principali erogatori di servizi in favore del cittadino.

Le Città Metropolitane sono enti territoriali di area vasta, con finalità istituzionali di cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano. La l. n. 56/2014 ha istituito le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, stabilendo che il loro rispettivo territorio coincide con quello della provincia omonima²⁰.

La disciplina dell'ordinamento degli enti locali è oggi recata dal d.lgs. n. 267/2000, detto Testo unico degli enti locali (T.U.E.L.). La norma di apertura del d.lgs. 267/2000 (art. 1, comma 1) sancisce che il testo unico «contiene i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali». Esso ha natura di legge generale dotata di una propria sistematicità, nella quale è contenuto l'apparato normativo fondamentale relativo alle varie parti dell'ordinamento di Comuni e Province.

La caratteristica multilivello dell'ordinamento impone che i singoli enti locali collaborino tra loro. Pertanto, il T.U.E.L. impone loro il rispetto dei principi della cooperazione, dei Comuni e delle Province fra loro e con la Regione (art. 4), e della programmazione economico-sociale e territoriale (art. 5). Quest'ultima disposizione, in particolare, prevede che Comuni e Province concorrano alla determinazione dei piani e dei programmi dello Stato e delle Regioni e demanda alla legge regionale il compito di stabilire «forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione». La disposizione richiede lo strumento della legge regionale per la sua attuazione.

10

Ai Comuni spetta la rappresentanza delle proprie comunità e buona parte dei compiti amministrativi e dei servizi in favore del cittadino, la cura dei loro interessi e la promozione dello sviluppo del proprio territorio.

Le funzioni del Comune, in particolare, indicano l'insieme delle potestà pubbliche conferite all'ente per il perseguimento degli interessi pubblici di cui è esponente. Il quadro normativo di riferimento in materia, è costituito dagli artt. 3 e 13 T.U.E.L., nonché dall'art. 118 cost. nella formulazione novellata dalla l. cost. n. 3/2001.

¹⁵ In luogo del Comune di Roma nasce l'ente territoriale "Roma capitale", dotato di una speciale autonomia, cui sono attribuite, oltre a quelle svolte attualmente, ulteriori funzioni amministrative relative alla valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, allo sviluppo del settore produttivo e del turismo, allo sviluppo urbano, all'edilizia pubblica e privata, ai servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità, e alla protezione civile. La delega, inoltre, assegna risorse finanziarie ulteriori in considerazione del ruolo di capitale della Repubblica e delle nuove funzioni ad essa attribuite e stabilisce i principi generali per l'attribuzione al nuovo ente territoriale di un nuovo patrimonio.

¹⁶ L'autonomia regolamentare è stata sancita dal nuovo art. 117 cost., che ha posto una vera riserva costituzionale di regolamento a favore di Comuni, Province e Città Metropolitane «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite», così ponendo su di uno stesso piano tanto gli enti locali quanto le Regioni, nell'ottica di un deciso federalismo amministrativo. Ai sensi del disposto dell'art. 7 d.lgs. n. 267/2000, i regolamenti comunali disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione (quale il regolamento che disciplina l'esercizio del diritto di accesso); il funzionamento degli organi istituzionali (come il regolamento consiliare) e degli uffici (ad esempio, il regolamento sull'ordinamento generale degli uffici); l'esercizio delle funzioni (come i regolamenti relativi allo svolgimento di servizi pubblici).

¹⁷ La preminente importanza conferita allo Statuto dal T.U.E.L. è testimoniata dall'art. 1, comma 3, il quale individua, quale limite all'esplicazione della potestà statutaria, i soli principi di legislazione statale in materia di ordinamento degli enti locali. La potestà statutaria degli enti locali trova poi un espresso riconoscimento anche a livello costituzionale: il nuovo art. 114 cost., invero, individua l'unico limite all'autonomia statutaria nei «principi fissati dalla Costituzione», in tal modo esaltando la funzione degli Statuti come espressioni di potestà non può non coordinarsi anche con la legislazione statale e regionale, ora regolata dall'art. 117 cost., che dovesse interferire sulle materie da essa disciplinate.

¹⁸ L'art. 119 cost. riconosce la potestà finanziaria e tributaria di Comuni, Province e Città Metropolitane, sia in relazione alle entrate che alle spese e alla imposizione; la disposizione, inoltre, assegna anche a Comuni, Province, Città Metropolitane, oltre che alle Regioni, un proprio patrimonio, «attribuito secondo i principi generali determinati da legge dello Stato», così lasciando al legislatore ordinario la potestà di conferire e disciplinare tale tipo di risorsa.

¹⁹ In proposito, v. supra il § 5.

²⁰ Già prevista sin dagli inizi degli anni '90, la loro istituzione era stata definitivamente consacrata dall'art. 18 del d.l. 95/2012 (noto come decreto Spending Review), il quale individuava le Province destinate ad essere sostituite dai nuovi enti. La stessa fonte, inoltre, individuava gli organi della Città Metropolitana (consiglio metropolitano e sindaco metropolitano) e recava uno statuto provvisorio, destinato a regolare l'ente fino all'entrata in vigore di quello definitivo. Va aggiunto, peraltro, che l'entrata in vigore del nuovo istituto era stata prorogata dalla l. n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013), che l'aveva rinviata sino al 31 dicembre 2013. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 220/2013, ha sancito l'illegittimità costituzionale del predetto art. 18, interrompendo l'avviato percorso istitutivo, successivamente portato a compimento dalla legge Delrio (l. n. 56/2014).

In particolare, l'art. 118, al comma 1, attribuisce la titolarità generale delle funzioni amministrative ai Comuni, e in via subordinata, qualora lo impongano esigenze di carattere unitario, ne prevede il conferimento a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il trasferimento delle funzioni amministrative costituisce uno dei punti fondamentali della legge La Loggia (l. n. 131/2003). L'art. 7 disciplina l'attuazione dell'art. 118 cost., chiarendo che l'attribuzione delle suddette funzioni non è automatica, ma presuppone che sia il legislatore (statale o regionale, a seconda delle competenze) ad intervenire, affidandole a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Tutte le funzioni amministrative non attribuite saranno esercitate dai Comuni anche mediante loro forme associative (es., Unioni di Comuni).

L'art. 13 T.U.E.L., a sua volta, radica in capo al Comune «tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Dal combinato disposto degli artt. 3, comma 5, e 13 T.U.E.L., si ricava, dunque, che le funzioni comunali si distinguono in:

- **funzioni proprie**, che identificano il Comune nella sua qualità di ente esponenziale della comunità stanziata, in un determinato periodo, sul territorio, non espressamente attribuite ad altri soggetti istituzionali dalla legge statale o regionale, e che riguardano l'amministrazione ed utilizzazione del territorio, i servizi sociali e la politica economica del Comune;

- **funzioni conferite** con leggi statali e regionali.

L'art. 118, comma 2, cost. ripropone la formulazione dell'art. 3, comma 5, T.U.E.L. e lascia evincere, in combinato disposto con l'art. 117 cost., che le funzioni dei Comuni:

- **sono conferite con legge statale**, se ricomprese negli ambiti di legislazione esclusiva dello Stato individuati dall'art. 117, comma 2, cost.;

- **sono conferite con legge regionale**, quando sono relative alle materie di potestà legislativa regionale concorrente (art. 117, comma 3, cost.) o a quelle materie residuali di potestà legislativa esclusiva (art. 117, comma 4, cost.).

Ad avviso di autorevole dottrina «l'espressione "funzioni conferite" fa riferimento al processo di allocazione delle competenze amministrative alla luce delle nuove disposizioni costituzionali: richiama la scelta con la quale la legge statale e quella regionale decidono di riservarsi alcune funzioni e di attribuire le altre al sistema degli enti locali territoriali. L'espressione funzioni proprie invece si riferisce all'esito finale del processo di conferimento: sulla base del quale ogni livello istituzionale della Repubblica diviene titolare di un complesso di funzioni amministrative che debbono considerarsi sue proprie».

Accanto alle funzioni proprie e conferite, il Comune esercita «funzioni fondamentali», introdotte dal novellato art. 117 cost., il quale, al comma 2, lett. p, attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Sul concetto di funzioni fondamentali, la dottrina prima e la legge di attuazione del Titolo V poi (art. 2 l. n. 131/2003) hanno elaborato una serie di elementi che consentono di dare un senso giuridico compiuto ad una norma costituzionale non ben strutturata. Si tratta dello strumento attraverso il quale lo Stato può sottrarre alcuni ambiti al processo di conferimento secondo la linea ascendente o discendente, quindi, in sostanza, difendere gli enti locali dalle leggi regionali. L'individuazione delle funzioni fondamentali, infatti, è un'operazione che percorre trasversalmente l'art. 117 cost. e che non tiene conto della delimitazione delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni. È nella fase successiva all'individuazione, e cioè solo quando le funzioni fondamentali necessiteranno di una apposita disciplina, che scatta il criterio della «competenza legislativa» dettato all'art. 117: sarà allora la Regione a poter intervenire con propria legge per la disciplina di una funzione fondamentale rientrante nelle materie di competenza «residuale» regionale. Infatti, ai sensi della lett. p dell'art. 117, comma 2, cost., spetta allo Stato la legislazione esclusiva nelle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane.

Il d.l. n. 78/2010 ha affermato espressamente che l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni è obbligatorio per l'ente titolare. Tale obbligatorietà discende direttamente dalla «essenzialità» e «imprescindibilità» di tali funzioni per il «funzionamento dell'ente» e per il «soddisfacimento di bisogni primari», tenendo conto della «tenuta e» della «coesione dell'ordinamento della Repubblica» e delle «funzioni storicamente svolte», anche valorizzando i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione, «in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione».

L'individuazione di tali funzioni è operata dal d.l. n. 78/2010 (come modificato dall'art. 19 d.l. n. 95/2012) che così le individua: a) organizzazione generale dell'amministrazione; b) organizzazione dei servizi pubblici; c) catasto, d) pianificazione urbanistica; e) protezione civile; j) servizi di raccolta e smaltimento rifiuti; g) servizi sociali; h) edilizia scolastica; i) polizia municipale e amministrativa; l) tenuta dei registri di stato civile; m) servizi in materia di statistica.

Poiché ai sensi dell'art. 3 T.U.E.L. il Comune cura e promuove lo sviluppo della comunità locale, ad esso sono attribuite le competenze amministrative sulle materie di seguito elencate:

- **attività produttive**: istituzione dello sportello unico e procedimenti relativi all'apertura, all'ampliamento ed alla cessazione

²¹ Caringella

di impianti, ivi compreso il rilascio delle concessioni e autorizzazioni edilizie;

- **fiere locali:** riconoscimento della qualifica ed autorizzazioni;
- **catasto edilizio urbano e catasto terreni:** tenuta degli atti (conservazione, uso, aggiornamento, revisione estimi e classificazione e rilevazione consorzi di bonifica) per i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti;
- **opere pubbliche:** realizzazione delle opere metropolitane ed urbane finanziate con leggi speciali dello Stato;
- **protezione civile:** adozione dei provvedimenti di emergenza in ambito comunale; predisposizione dei piani di emergenza comunali ed intercomunali; attivazione dei primi soccorsi; vigilanza sui servizi urgenti; organizzazione dei corpi comunali di volontari di protezione civile; attuazione dei piani regionali di prevenzione e previsione dei rischi;
- **sanità:** gestione delle emergenze sanitarie o di igiene di ambito locale; partecipazione alla programmazione regionale; primi soccorsi; vigilanza sui servizi urgenti; organizzazione dei corpi comunali di volontari di protezione civile; attuazione dei piani regionali di prevenzione e previsione dei rischi;
- **beni ed attività culturali:** valorizzazione dei propri beni; promozione di attività culturali;
- **polizia amministrativa:** tutti i provvedimenti di polizia amministrativa relativi alle materie di competenza comunale; inoltre: autorizzazioni alle gare locali di veicoli, licenze di vendita ambulante degli strumenti da taglio, licenze per agenzie d'affari, licenza per mestiere di fochino, autorizzazione per mestieri girovaghi, autorizzazioni per istruttori di tiro, ricevimento della dichiarazione di affittacamere.

Quanto alle modalità per l'esercizio delle funzioni comunali, va rilevato che la fonte di disciplina sarà ovviamente differente trattandosi di funzioni proprie o di funzioni conferite. Nel primo caso essa s'identifica nei regolamenti emanati dallo stesso ente locale; nel secondo caso sarà la stessa fonte primaria che legittima la delega, il trasferimento o l'attribuzione a fornire indicazioni in merito.

Criterio guida per i regolamenti di disciplina dell'esercizio delle funzioni proprie è la territorialità, nel senso che l'adeguatezza degli ambiti territoriali di riferimento favorisce l'efficace esercizio delle funzioni. Pertanto, nelle ipotesi di Comuni dalle dimensioni territoriali e demografiche notevoli, l'art. 13, comma 2, T.U.E.L., suggerisce forme di decentramento infracomunale che disciplina poi compiutamente negli artt. 16 e 17. Nelle ipotesi di Comuni minori il Testo privilegia invece la soluzione cooperativa, con il ricorso alle forme collaborative.

Il Comune, inoltre, gestisce anche alcuni servizi di competenza statale. Si tratta di servizi di cui lo Stato è titolare, mentre il loro esercizio è affidato al sindaco quale ufficiale di governo (art. 14). In questi casi il sindaco si presenta come organo dello Stato, e nello svolgimento di tali funzioni è soggetto ai poteri ispettivi del prefetto (art. 54, comma 6, T.U.E.L.).

Anche la legislazione sull'ente Provincia ha subito una costante evoluzione di cui è interessante rendere qui almeno parzialmente conto.

Gli artt. 19 e 20 T.U.E.L. attribuivano alla Provincia, quali funzioni proprie, compiti in materia di promozione e coordinamento di attività e di realizzazione di opere di «rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo», con compiti di programmazione e, soprattutto, di pianificazione territoriale (attraverso, in particolare, la redazione del piano territoriale di coordinamento). In collaborazione con i Comuni, inoltre, la Provincia, sulla base di programmi da essa proposti, promuoveva e coordinava attività, nonché realizzava opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo, da gestire attraverso le forme previste dal T.U. per la gestione dei servizi pubblici locali.

Il recente percorso di riforma della Provincia ha perseguito il fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio. In particolare, il processo, avviato dall'art. 23 d.l. n. 201/2011 (c.d. Salva Italia) e proseguito con l'art. 17 d.l. n. 95/2012 (c.d. spending review), era sfociato nel d.l. n. 188/2012, non convertito, che definiva la nuova geografia delle province, attraverso una serie di accorpamenti territoriali.

Il d.l. n. 201/2011 aveva completamente cambiato i «connotati» dell'ente, sottraendogli le funzioni di amministrazione attiva e lasciandogli, in via residuale, soltanto funzioni di natura politica e di coordinamento dell'attività amministrativa dei Comuni. Il d.l. n. 95/2012, con una parziale inversione di tendenza rispetto al precedente intervento normativo, indicava invece un più ristretto novero di funzioni delle Province (art. 17, comma 10):

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

b-bis) programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

Sul processo di riforma delle province è, poi, intervenuta la sentenza 3 luglio 2013, n. 220 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità, fra gli altri, dell'art. 23, comma 20, d.l. n. 201/2011 e degli artt. 17 e 18 d.l. n. 95/2012 relativi alle modifiche apportate all'ente Provincia. La pronuncia di illegittimità fa perno sulla considerazione che lo strumento del decreto-legge, configurato dall'art. 77 della Costituzione come «atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza», non è «utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate». Questa pronuncia non ha fatto venir meno la volontà politica di intervenire sulla materia. Così il legislatore ha inteso portare a compimento il percorso riformatore avviato nel 2011 tramite l'adozione della l. n. 56/2014 (c.d. legge Delrio) che ha dettato una nuova disciplina dell'ente Provincia, in attesa della nuova riforma del Titolo V della Costituzione²¹.

La legge definisce le province come enti territoriali con funzioni di area vasta (art. 1, comma 85) e attribuisce loro le funzioni «fondamentali» in materia di:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

A tali funzioni fondamentali possono aggiungersi, previa intesa con i comuni, quelle di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive (art. 1, comma 88).

Ai sensi dell'art. 1, comma 89, fermo restando quanto disposto dal comma 88, lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'art. 118 cost., nonché al fine di conseguire le seguenti finalità:

- individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione;
- efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle unioni di Comuni;
- sussistenza di riconosciute esigenze unitarie;
- adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni.

Sempre secondo il comma 89, sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali.

Alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri la legge attribuisce altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali (art. 1, comma 86):

- a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;
- b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

La l. n. 56/2014, n. 56 ha previsto una puntuale disciplina attuativa delle Città Metropolitane²². Essa ne individua 9: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, cui occorre aggiungere la Città Metropolitana di Roma capitale. Il territorio della Città Metropolitana coincide con quello della provincia omonima; viene, inoltre, prevista la possibilità che singoli comuni transitino da una provincia limitrofa alla Città Metropolitana, attraverso l'ordinario procedimento descritto dall'art. 133 cost. che si arricchisce di un'ulteriore fase per superare l'eventuale parere contrario della Regione interessata.

²¹ Si rammenta che il disegno di legge costituzionale A.S. n. 1429, attualmente all'esame del Parlamento, prevede la soppressione dell'ente provincia.

²² Con sentenza n. 50 del 2015 la Corte costituzionale ha respinto i ricorsi di numerose Regioni che assumevano, fra l'altro, la lesione della propria competenza legislativa sul presupposto che la istituzione e la disciplina delle Città metropolitane non rientrasse in alcuno dei tre ambiti di competenza legislativa statale individuati tassativamente dall'art. 117, comma 2, lett. p, cost.

Le Città metropolitane vengono definite enti territoriali di area vasta con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Ad esse sono attribuite le funzioni fondamentali delle Province, nonché le seguenti funzioni fondamentali proprie:

- a) adozione del piano strategico del territorio metropolitano;
 - b) pianificazione territoriale generale;
 - c) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
 - d) mobilità e viabilità;
 - e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
 - j) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.
- Ulteriori funzioni possono essere attribuite alle Città Metropolitane dallo Stato o dalle Regioni in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 cost.²³.

13

Il territorio è l'elemento costitutivo del Comune quale ente a fini generali. Con propria legge però, le Regioni, sentite le popolazioni interessate, possono istituire nuovi Comuni, modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni e la loro denominazione, secondo quanto disposto dall'art. 133, comma 2, cost., con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti che altri Comuni scendano sotto tale limite. La legge regionale che istituisce nuovi Comuni, mediante fusione di due o più Comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

Per favorire la fusione dei Comuni l'art. 15, comma 3, T.U.E.L., prevede incentivi statali, quali contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono; nonché contributi regionali, concessi dalla regione competente per mezzo di apposite leggi approvate dai consigli regionali.

Ai sensi del successivo art. 16, per garantire adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi, lo statuto del Comune derivante dalla fusione di due o più Comuni - e non la legge regionale - può prevedere l'istituzione di Municipi. Statuto e regolamento ne disciplinano l'organizzazione e le funzioni, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto.

L'art. 17 T.U.E.L. prevede inoltre l'obbligo da parte dei Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti, e la facoltà per i Comuni con popolazione tra i 30.000 e i 100.000 abitanti, di deliberare il decentramento in circoscrizioni, definite come organismi di partecipazione, consultazione e gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate loro dal Comune. Tali attribuzioni sono disciplinate dallo Statuto comunale e da un apposito regolamento. Gli organi della circoscrizione sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento e rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del Comune.

Nei Comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento e di autonomia organizzativa e funzionale.

Due o più Comuni, di norma contermini, possono formare Unioni di Comuni allo scopo di esercitare congiuntamente, ed evidentemente a un livello sovracomunale, una pluralità di funzioni di loro competenza. A siffatte unioni il combinato disposto degli artt. 2 e 32 T.U.E.L. riconosce la natura di ente locale. Gli organi dell'Unione (Presidente, Giunta e Consiglio) sono formati da amministratori in carica dei comuni associati che esercitano i loro incarichi nell'Unione a titolo gratuito.

L'atto costitutivo e lo statuto dell'Unione sono approvati dai consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie mentre le successive modifiche statutarie sono approvate dal Consiglio dell'Unione. Lo statuto individua gli organi e le modalità per la loro costituzione e le funzioni che l'Unione è chiamata a svolgere²⁴.

Anche le Unioni di Comuni esercitano potere normativo. l'Unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni e per i rapporti finanziari con i Comuni. Poiché l'Unione è un ente locale, ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni.

Il Testo Unico, infine, consente di ricorrere a forme di associazione e di cooperazione fra enti locali secondo il modello «dell'amministrare per consenso». Le forme associative e di collaborazione sono:

- a) **le convenzioni** (art. 30-T.U.E.L.): possono essere facoltative od obbligatorie. Le prime vengono stipulate al fine di svolgere

²⁴ Per la prima istituzione delle Città Metropolitane, la legge Delrio ha delineato un procedimento articolato. Esse sono state istituite con l'entrata in vigore della legge nel territorio della omonima Provincia²⁴. Entro il 12 ottobre 2014 si sono svolte le elezioni del Consiglio metropolitano, indette dal Sindaco del Comune capoluogo e si sono insediati il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana. Il 1° gennaio 2015 le Città Metropolitane sono subentrate alle Province omonime succedendo a esse in tutti i rapporti attivi e passivi ed esercitandone le funzioni. Nelle more, in via derogatoria, il presidente della Provincia e la Giunta in carica alla data di entrata in vigore della legge, sono rimasti in carica, a titolo gratuito, fino al 31 dicembre 2014 per l'ordinaria amministrazione.

in modo coordinato funzioni e servizi determinati e devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie. Le convenzioni obbligatorie fra enti locali sono previste dalle Regioni e dallo Stato, nelle materie di propria competenza, per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera, previa statuizione di un disciplinare-tipo;

b) **i consorzi** (art. 31): sono strutture associative dotate di personalità giuridica, costituite dagli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi o funzioni"; il legislatore riconosce agli enti locali ampio margine di valutazione circa l'opportunità di riunirsi in consorzio (consorzio facoltativo) provvedendo, preliminarmente, alla stipula di una convenzione;

c) **le Unioni di Comuni** (art. 32);

d) **gli accordi di programma** (art. 34): sono tesi a eliminare i «tempi morti» che caratterizzano gli interventi di opere o di programmi coinvolgenti più livelli di governo.

L'art. 33 T.U.E.L. esprime un evidente favor per l'esercizio associato delle funzioni degli enti locali. A tal fine la Regione predispone, concordandolo con i Comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, da aggiornare ogni tre anni. Tale programma, che va realizzato in via privilegiata attraverso la costituzione di Unioni di Comuni, può prevedere anche le opportune modifiche di circoscrizioni territoriali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. La Regione assume in questo caso un ruolo di promozione e incentivazione delle politiche di accorpamento di Comuni, mentre risultano rafforzati i poteri di decisione autonoma degli enti locali in materia di associazionismo.

Va infine rammentato che l'art. 14, comma 23, d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010, impone l'esercizio associato delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

14

La legge Delrio non dà indicazioni dettagliate sugli enti di area vasta, bensì affida alle Regioni il compito di regolare la materia con legge regionale. La scelta non sembra errata. Considerato il quadro costituzionale di riferimento e l'approccio amministrativo imperniato sul governo dal basso del territorio, soltanto le Regioni sono in grado di disciplinare adeguatamente un siffatto ente, tenendo nel debito conto le proprie realtà territoriali e le loro peculiarità. In tal senso, è intervenuta la Regione Emilia Romagna.

Con la l. regionale n. 13/2015 e con provvedimenti ad essa collegati e successivi, detta Regione persegue l'obiettivo di riformare il sistema di governo territoriale, in coerenza con le previsioni della legge Delrio, attraverso la definizione di un nuovo ruolo dei livelli istituzionali e l'individuazione di nuove sedi per la governance multilivello, rafforzando gli strumenti di concertazione e co-decisione delle strategie politiche territoriali. Questo ultimo profilo si rivela decisivo al fine di evitare incoerenze e persino contrasti tra le decisioni degli enti di governance di area vasta e tra questi e la Regione. Sono oggetto specifico della legge (art. 1):

a) la definizione del nuovo ruolo istituzionale della Regione, della Città metropolitana di Bologna, delle Province, dei Comuni e delle loro Unioni;

b) la definizione di nuove disposizioni per il governo delle aree vaste;

c) l'individuazione di nuove sedi di concertazione istituzionale e discipline comuni per la governance multilivello;

d) la nuova disciplina di ridefinizione degli ambiti territoriali ottimali di maggiori dimensioni e di incentivazione delle fusioni di Comuni;

e) la disciplina delle funzioni amministrative e la diversa allocazione di competenze conseguente alla legge n. 56 del 2014;

Nel quadro delle disposizioni della legge Delrio, alla Regione, alla Città metropolitana di Bologna, alle Province, ai Comuni e alle loro Unioni sono attribuiti compiti e funzioni definiti per settori organici di materie, in coerenza, rispettivamente, con il ruolo istituzionale (art. 3, comma 1):

a) di indirizzo, pianificazione e controllo della Regione;

b) di governo dell'area vasta della Città metropolitana di Bologna;

c) di governo delle aree vaste delle Province;

d) del governo di prossimità dei Comuni e delle loro Unioni.

Ai sensi dell'art. 3, comma 3, il Titolo II della legge regionale è articolato sulla base dei seguenti settori organici:

a) ambiente, energia e protezione civile;

b) trasporti e viabilità;

c) agricoltura, caccia e pesca;

d) attività produttive, commercio e turismo;

e) istruzione e formazione professionale e lavoro, cultura sport e giovani;

f) sanità e politiche sociali.

Per assicurare il maggior grado di efficienza nella gestione delle funzioni amministrative di elevata complessità, nelle materie dell'ambiente, dell'energia, della sicurezza territoriale e protezione civile, nonché in materia di servizi per il lavoro, facendo comunque salva l'attività di controllo ex art. 28, comma 1, Statuto sono individuati idonei modelli organizzativi nella forma delle "agenzie" ed in particolare (art. 3, comma 4):

- a) l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna (art. 16),
- b) l'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile (art. 19),
- c) l'Agenzia regionale per il lavoro (art. 52).

Nei settori disciplinati dal Titolo II la Regione svolge prioritariamente funzioni di indirizzo, programmazione e controllo perseguendo la massima integrazione tra tutti i livelli istituzionali del governo territoriale, anche attraverso la valorizzazione delle nuove sedi interistituzionali di cui agli artt. 6 e 10, quali luoghi di confronto sulle strategie territoriali e di condivisione degli indirizzi per i successivi adeguamenti legislativi ai principi e alle finalità della presente legge, nel rispetto dei poteri e funzioni dell'Assemblea legislativa elencati all'art. 28 dello Statuto regionale (art. 4).

In merito al ruolo e alle funzioni delle Province per il governo delle aree vaste, in virtù dell'art. 6, su iniziativa di queste ultime, le funzioni loro attribuite dalla legislazione statale vigente ed in particolare dall'art. 1, comma 85, l. n. 56/2014, nonché quelle loro confermate dalla Regione, in base alle disposizioni contenute nel Titolo II della legge regionale de qua, possono essere esercitate in forma associata, previa convenzione, e in ambiti territoriali di area vasta adeguati. I predetti ambiti sono definiti con provvedimenti della Giunta regionale adottati, previo parere della competente commissione assembleare, d'intesa con le Province medesime e sentito il sindaco della Città metropolitana di Bologna, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

Le convenzioni di cui all'art. 6, comma 1, specificano i compiti, le funzioni e le competenti strutture organizzative, nonché la decorrenza dell'esercizio associato, con priorità per le funzioni in materia di trasporto pubblico, sanità pubblica e politiche sociali, nonché per le relative funzioni di concertazione istituzionale - territoriale. Le convenzioni possono altresì prevedere la costituzione di uffici comuni di area vasta e prevedere il progressivo esercizio associato di ulteriori funzioni.

Con priorità per la pianificazione territoriale, infrastrutturale e ambientale, nel definire il nuovo assetto funzionale, i successivi interventi legislativi di adeguamento ai principi della legge regionale regolano le modalità attraverso cui le aree vaste e la Città metropolitana di Bologna concorrono con la Regione alla definizione delle strategie territoriali. In sede di prima applicazione della legge, e comunque non oltre tre mesi dalla sua entrata in vigore, la Regione e le Province adottano d'intesa indirizzi comuni per la realizzazione di progetti di sperimentazione istituzionale di area vasta, definendo le funzioni che, nei relativi ambiti ottimali, sono esercitate in forma associata tra le stesse Province, in una o più delle materie oggetto di riordino ed in particolare in materia di tutela ed uso del territorio, sportello unico per le attività produttive e semplificazione amministrativa.

Al fine di favorire ulteriormente l'esercizio in maniera efficace delle funzioni fondamentali dei Comuni, la Regione valorizza la funzione delle Province e della Città metropolitana di Bologna, finalizzata all'assistenza tecnico-amministrativa per l'esercizio in forma associata di procedimenti attinenti le funzioni in materia di contratti pubblici, assistenza legale, gestione del personale, servizi informatici, accesso alle risorse dell'Unione europea, informazione e comunicazione istituzionale o di altre attività di supporto all'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni o delle loro Unioni (art. 7).

La legge regionale riconosce ai Comuni la generalità delle funzioni amministrative di prossimità, nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 7). Le funzioni comunali sono esercitate in forma associata entro gli ambiti territoriali ottimali di cui alla legge regionale n. 21/2012 nei casi e nelle forme dalla stessa previsti.

Per le funzioni ad essa conferite, l'Unione realizza l'integrazione delle politiche e dell'azione amministrativa dei Comuni e favorisce i rapporti di collaborazione fra i Comuni aderenti e quelli ad essa non ancora aderenti, appartenenti al medesimo ambito ottimale, nonché verso le istituzioni e gli altri enti, contribuendo al processo di innovazione e miglioramento della pubblica amministrazione e allo sviluppo di percorsi di partecipazione alla vita delle comunità locali.

Nelle sedi di confronto e partecipazione alle politiche ed alla programmazione regionale, la Regione valorizza le Unioni costituite a norma della legge regionale n. 21/2012 quali interlocutori in rappresentanza del territorio dell'ambito ottimale nel quale sono costituite. Ne valorizza altresì il ruolo di enti di governo dell'ambito territoriale ottimale nel quale sono costituite, riconoscendo alle Unioni montane la funzione di promozione e di coordinamento delle politiche territoriali a favore della montagna.

In questo quadro, nello sviluppo delle politiche regionali, l'Unione costituisce il perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio. A tal fine l'articolo 21 attribuisce alle Unioni funzioni in materia di vincolo idrogeologico e forestazione e l'art. 48, comma 4, attribuisce loro alcune funzioni a presidio dello sviluppo turistico dei territori. Restano confermate le funzioni delle Unioni subentrate alle Comunità montane soppresse, fatto salvo quanto stabilito dalla legge n. 13. Con successiva legge regionale verrà disciplinata la riorganizzazione di tali funzioni al fine di razionalizzarne l'esercizio nell'ambito territoriale di riferimento.

Nei casi in cui la legge n. 13 attribuisce funzioni in capo ai Comuni e alle loro Unioni, deve intendersi che le stesse sono di

competenza delle Unioni ove costituite ai sensi della legge regionale n. 21/2012, fermo restandone l'esercizio diretto da parte dei Comuni ad esse non aderenti.

Il Capo III della l. regionale n. 13 reca gli strumenti e le discipline comuni per la governance multilivello, nonché i principi per la semplificazione e misure per l'integrazione amministrativa

L'art. 10 comma 1, dispone che la Regione, la Città metropolitana di Bologna, le Province e i Comuni individuano nuove sedi e discipline comuni a sostegno della governance multilivello e per assicurare il concorso effettivo delle aree vaste metropolitana e provinciali alla definizione delle strategie territoriali. A tal fine, è istituita una Conferenza interistituzionale composta dal presidente della Regione, che la presiede, dall'assessore regionale competente in materia di riordino istituzionale, dal sindaco metropolitano, dai presidenti delle Province, nonché dal presidente di ANCI regionale (art. 10, comma 2).

Detta Conferenza interistituzionale, sentite le organizzazioni economiche di rilievo regionale, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, e sentite altresì le autonomie funzionali definisce e aggiorna periodicamente un documento unitario di strategia istituzionale e di programmazione degli obiettivi del governo territoriale, a presidio del rafforzamento dell'integrazione amministrativa e territoriale, quale Patto tra le Istituzioni territoriali dell'Emilia-Romagna. La Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 28 dello Statuto, sottopone tale documento all'Assemblea legislativa.

Le altre sedi di concertazione poste a presidio, rispettivamente, della valorizzazione delle peculiarità delle politiche agricole regionali, nonché della concertazione istituzionale in materia sanitaria e sociale (artt. 3, 59), si coordinano con la Conferenza interistituzionale per l'integrazione territoriale, ai fini della delimitazione delle strategie istituzionali comuni.

Ai sensi dell'art. 11 la Giunta regionale può individuare interventi straordinari, anche a carattere infrastrutturale, volti allo sviluppo dell'attrattività economica-produttiva, turistica e culturale del territorio, la cui realizzazione comporta l'applicazione di procedure straordinarie a garanzia della riduzione degli oneri e dei tempi di conclusione dei procedimenti. Sentita la Conferenza interistituzionale, l'individuazione è operata, a mezzo di un programma approvato dall'Assemblea legislativa in sede di bilancio di previsione o di variazione di bilancio. Il programma tiene conto della pianificazione territoriale vigente. A tal fine, previo accordo con le amministrazioni coinvolte, sono individuate le soluzioni tecniche organizzative, anche di natura sperimentale, compresa l'istituzione, in convenzione, di uffici comuni a carattere temporaneo, denominati "centri di competenza interistituzionale". Inoltre, al fine di superare le sovrapposizioni di competenza, assicurare il rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti plurilivello, nonché ridurre gli oneri a carico dei destinatari dei conseguenti provvedimenti, possono essere istituiti "centri di competenza interistituzionale" con funzioni di supporto tecnico e amministrativo nella gestione dei procedimenti che richiedono un coordinamento unitario tra le amministrazioni coinvolte e con il compito di definire interventi di semplificazione nell'ambito dei processi di riordino legislativo previsti dalla legge regionale.

Nei settori organici del Titolo II elencati dall'art. 3, comma 3, la normativa determina una ripartizione di funzioni tra la Regione, la Città metropolitana di Bologna e le Province. Salve le diverse previsioni relative ai singoli settori, il modello sembra essere in generale improntato sul seguente schema:

- a) la Regione esercita sia le funzioni di indirizzo, anche attraverso apposite direttive, di pianificazione e di programmazione, compresa l'erogazione di contributi e benefici economici, sia le funzioni di sviluppo e coordinamento delle conoscenze territoriali e dei sistemi informativi, di supporto allo svolgimento delle relazioni interistituzionali, sia le funzioni in esercizio alla data di entrata in vigore della legge n. 13 non espressamente attribuite con dalla stessa ad altri enti;
- b) la Città metropolitana di Bologna e le Province esercitano sia le funzioni di pianificazione e programmazione, sia le funzioni "operative" e attuative.

Un esempio concreto può dare meglio contezza della predetta ripartizione. Per il settore dei trasporti e della viabilità²⁴ l'art. 24 assegna alla Regione le funzioni di pianificazione e programmazione attraverso il piano regionale integrato dei trasporti (PRIT), principale strumento di indirizzo del settore.

In materia di trasporto pubblico locale, la Regione esercita le seguenti funzioni amministrative: programmazione del servizio ferroviario regionale (SFR) che per la parte riguardante il servizio ferroviario metropolitano (SFM) si attua d'intesa con la Città metropolitana di Bologna; zonizzazione del territorio regionale ai fini tariffari dei servizi ferroviari regionali e locali e dei servizi autofiloviari; definizione delle politiche tariffarie, delle tipologie dei titoli di viaggio e regolazione dei livelli tariffari, anche riferiti ai servizi integrati, dei servizi ferroviari regionali e locali e dei servizi autofiloviari di trasporto pubblico locale di bacino e di interbacino.

In materia di viabilità, vengono ad essa affidate le funzioni amministrative di indirizzo in materia di progettazione, costru-

²⁴ L'art. 23 delinea come segue il settore dei trasporti e della viabilità: «1. Il presente capo ha ad oggetto le funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico locale (TPL) e la relativa programmazione, il trasporto ferroviario, anche in ambito metropolitano, il trasporto marittimo e fluviale, la navigazione interna, il trasporto aereo, il trasporto privato e la viabilità spettanti a Regione, Città metropolitana di Bologna e Province, tenuto conto delle disposizioni di cui alla legge n. 56 del 2014 e della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)). 2. Il presente capo individua, altresì, le funzioni amministrative della Regione in materia di trasporto marittimo, fluviale e di navigazione interna e disciplina la gestione delle idrovie e della navigazione interna da parte dell'Agenzia interregionale del fiume Po (AIPO) in attuazione dell'articolo 4, comma 1, lettera f bis) dell'accordo allegato alla legge regionale 22 novembre 2001, n. 42 (Istituzione dell'Agenzia interregionale del fiume Po (AIPO)) come modificato dall'articolo 55 della legge regionale 22 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2010 e del bilancio pluriennale 2010-2012)».

zione, manutenzione, sicurezza e gestione delle strade; di gestione del Centro di monitoraggio regionale per la sicurezza stradale, attivato ai sensi del piano nazionale della sicurezza stradale, di cui all'articolo 32 della l. n. 144/1999 e predisposizione dell'archivio regionale delle strade (art. 27); disciplina riguardante la gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali di competenza delle Regioni e degli enti locali.

In materia di aeroporti ed interporti, la Regione esercita le funzioni amministrative di: programmazione e gestione degli aeroporti di interesse regionale e locale; di intesa con lo Stato per la programmazione e la realizzazione degli interventi di comune interesse negli aeroporti di rilievo nazionale ed internazionale, acquisita la proposta della Città metropolitana di Bologna; di programmazione degli interporti e delle intermodalità di rilievo regionale; intesa con lo Stato per la programmazione degli interporti e delle intermodalità di rilievo nazionale e internazionale, acquisita la proposta della Città metropolitana di Bologna.

In materia di trasporto l'art. 25 assegna alla Città metropolitana di Bologna e alle Province le funzioni amministrative di pianificazione del trasporto pubblico locale autofiloviario (sono confermate quelle previste dall'art. 19 l. regionale n. 30/1998 in capo alle Agenzie locali per la mobilità, che le svolgono, quali enti di governo, nei rispettivi ambiti ottimali sovrabacinali). Al fine di garantire l'esercizio coordinato delle funzioni di pianificazione del trasporto pubblico locale, la Città metropolitana di Bologna e le Province, in relazione agli ambiti ottimali come definiti ai sensi del comma 1 del presente articolo, sottoscrivono appositi accordi. La Città metropolitana di Bologna e le Province esercitano inoltre le funzioni amministrative di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, comprensive di quelle per il rilascio delle autorizzazioni ai trasporti eccezionali ed alle competizioni sportive su strada.

Rispetto alla viabilità, la Città metropolitana di Bologna e le Province esercitano le funzioni di costruzione, gestione, compresa la manutenzione, classificazione e declassificazione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente (art. 26).

Ai sensi dell'art. 28, al fine di assicurare modalità di esercizio univoche nel territorio regionale, la Regione esercita il coordinamento della funzione di rilascio delle autorizzazioni ai trasporti eccezionali. Le autorizzazioni sono rilasciate dalla Città metropolitana di Bologna e dalla Provincia nel cui territorio ha sede legale la ditta richiedente o dal primo ente sulle cui strade avviene il transito, nel caso la ditta abbia sede legale fuori dal territorio regionale. L'ente rilascia l'autorizzazione per l'intero territorio regionale con riferimento all'ARS, previo eventuale nulla osta degli enti proprietari delle strade.

15

La complessa e articolata organizzazione amministrativa vigente suggerisce dal punto di vista normativo alcune considerazioni, preliminari ad alcune riflessioni sul piano degli strumenti di governance dell'area vasta.

Innanzitutto, questa rappresenta sicuramente una opportunità di sviluppo dei territori, che è insita nella concezione della stessa come una rete che consente a più enti locali di coordinarsi, anche asimmetricamente e con geometrie variabili, intorno ad un nucleo più o meno ampio di materie. L'area vasta, intesa come rete, è dunque portatrice di sinergie, che consentono agli enti di svilupparsi, sfruttando le nuove potenzialità generate dalle varie forme di coordinamento.

Come emerge dal quadro costituzionale e dal principio di sussidiarietà, due sono le forze motrici dell'area vasta: gli enti pubblici ed i privati. Questi ultimi, infatti, possono istituire forme di aggregazione sovraterritoriali ed essere essi stessi promotori di sinergie e di nuovi livelli potenziati di azione. Un concreto esempio di questo è la creazione della LEO (LegaCoop Emilia Ovest) tramite la fusione delle Leghe di Parma, Reggio Emilia e Piacenza.

In tal senso, anche il concetto e la disciplina della funzione amministrativa hanno subito modifiche notevoli rispetto al suo tradizionale modo di esplicarsi. La funzione di qua trova la propria definizione nell'art. 357, comma 2, c.p. (che ha rilievo nell'unitario ordinamento giuridico), ai sensi del quale si qualifica come pubblica l'attività che: 1) è disciplinata da norme di diritto pubblico o da atti autoritativi; 2) è caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione; 3) si svolge per mezzo di poteri autoritativi e certificativi.

I criteri elencati non sono cumulativi ma alternativi, per cui a conferire natura di pubblica funzione ad una attività è la presenza di uno solo tra i criteri predetti. Nel loro complesso, questi ultimi non sembrano però più sufficienti a descrivere tutti i diversi modi con i quali oggi si esprime l'attività della pubblica amministrazione per il perseguimento dell'interesse generale. La veste che l'amministrazione assume non è più quella di una volta, giacché mutua moduli organizzativi e strumenti comportamentali dal privato. Gli stessi atti posti in essere non sono più riconducibili sic et simpliciter al modello classico di atto amministrativo inteso come atto autoritativo. Il provvedimento amministrativo è in effetti soltanto uno dei possibili atti che le P.A. possono adottare per il perseguimento dei propri fini. Ad esso si accompagnano modelli procedurali più vicini al diritto privato: accordi con cui si negozia il contenuto di un provvedimento o che addirittura ad esso si sostituiscono.

Così, si registra un progressivo allargamento dei modelli di gestione del pubblico attraverso nuove soluzioni organizzative e nuovi modi di agire. Oltre alla sempre più frequente utilizzazione degli strumenti societari, anche da parte degli enti locali, si

assiste a forme di incentivazione delle attività di pubblico interesse, alla partecipazione del capitale privato alla realizzazione dei relativi obiettivi (es., le varie forme di project financing), e all'utilizzazione di moduli contrattuali alternativi allo strumento concessorio, ma con esso largamente confinanti (outsourcing).

D'altra parte, il cittadino non è più solo destinatario passivo dell'azione amministrativa, ma titolare di una serie di diritti e di poteri che lo rendono partecipe di essa, sia nella fase preparatoria e procedimentale, quindi formativa della stessa volontà dell'Amministrazione, sia in quella esecutiva.

L'irrompere del diritto privato sul piano dell'attività posta in essere dall'amministrazione pubblica è strettamente connesso all'affermazione dei principi di economicità, efficacia ed efficienza. Lo strumento del diritto privato, in particolare il contratto, consente una maggiore efficienza dell'azione che si pone in essere, in quanto si consente che gli effetti giuridici che si producono non siano quelli astrattamente voluti dalla legge, ma quelli voluti dal soggetto agente (la P.A.) e dal destinatario della sua azione (il cittadino) in riferimento alle innumerevoli circostanze concrete che la realtà presenta.

L'autonomia e l'aderenza alla realtà sono i presupposti dell'efficienza, in quanto con essi si consente un'ampia possibilità di scelta in riferimento alle innumerevoli situazioni concrete in cui si è chiamati ad operare.

In questo quadro non ha più senso un'Amministrazione che agisce soltanto per atti espressione di poteri autoritativi, certificativi o di controllo, attribuiti per l'esercizio di poteri d'imperio. Il compito della P.A. è oggi quello di perseguire politiche, raggiungere finalità e soddisfare bisogni insieme con il privato e, a volte, in competizione con esso.

Si assiste allora ad una sostanziale riforma della funzione amministrativa la quale può essere esercitata da soggetti pubblici e privati, utilizzando gli schemi proprio del diritto amministrativo o facendo ricorso al diritto privato²⁵ : di questo occorre tener conto nella governance dell'area vasta.

²⁵ Questo è coerente con la visione della qualificazione pubblica o privata di una attività, già da tempo introdotta dal legislatore europeo. Quest'ultimo nella fondamentale definizione di "organismo di diritto pubblico" (es., art. 1 direttiva 92/50/CEE) prescinde dalla forma giuridica adottata, per fondarsi invece sul duplice dato sostanziale del soddisfacimento di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, nonché dell'influenza dominante, diretta o indiretta, da parte di autorità pubbliche.