

I rapporti tra Regione ed enti locali nel nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna

di Francesco Merloni

Sommario

1. Premessa. Come leggere le norme statutarie sui rapporti Regioni-enti locali. – **2.** I punti di verifica: a) la distribuzione delle funzioni. – **3.** Segue: b) i rapporti tra legge regionale e autonomia normativa locale. – **4.** Segue: c) l'organizzazione territoriale degli enti locali. – **5.** Segue: d) la finanza locale. – **6.** Segue: e) le garanzie regionali dell'autonomia locale. – **7.** Segue: f) i controlli e le altre forme di verifica. – **8.** Segue: g) la leale collaborazione tra Regione ed enti locali. – **9.** Da una Regione capofila ci si poteva aspettare di più?

1. Premessa. Come leggere le norme statutarie sui rapporti Regioni-enti locali ⁽¹⁾

Il tema dei rapporti tra Regioni ed enti locali costituisce uno dei capitoli più controversi e nello stesso tempo più decisivi per l'affermazione di un Stato effettivamente autonomista.

Nel corso degli oltre quarant'anni trascorsi dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948, si sono succedute riforme che hanno toccato i diversi livelli di governo territoriale, senza mai integrarsi in modo soddisfacente.

(1) Nell'impossibilità di predisporre una adeguata bibliografia, mi limito qui ad indicare alcuni miei scritti recenti nei quali si possono trovare espone, in forma più ampia, alcune delle tesi sostenute in queste note: *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, n. 2/3; *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, 2002, n. 3; *I rapporti tra Regioni ed enti locali: dalla separazione (e competizione) alla necessaria collaborazione*, in L. CHIEFFI e G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004; *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali, nota alla sentenza n. 43/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4.

Alle riforme “regionali” degli anni ’70 (fino al d.P.R. n. 616 del 1977) si sono affiancate le riforme delle autonomie locali degli anni ’90 (l. n. 142, legge n. 81 del 1993, autonomia fiscale degli enti locali), ma in ogni occasione si è mancata l’opportunità di tracciare un disegno organico. Ogni “riforma” seguiva logiche diverse: la riforma regionale tutta giocata nella ricerca di un proprio spazio, più amministrativo e gestionale che legislativo e di programmazione-coordinamento, a scapito delle amministrazioni esistenti: in particolare quelle statali ma, in misura non trascurabile, anche di quelle locali (si consideri il lungo antagonismo con le Province). La riforma locale, invece, impostata come statica difesa dell’autonomia (amministrativa, finanziaria, normativa) contro il “centralismo regionale”.

Con il risultato, in entrambi i casi, di richiedere sempre interventi normativi di riforma dal centro, mantenendo ciascuno dei livelli di governo con esso un autonomo rapporto. La divisione, anche profonda, tra Regioni ed enti locali e le divergenti strategie di affermazione hanno lungamente favorito il centralismo, il modello politico e amministrativo che l’Italia si è dato con l’Unità a partire dal 1860 e che ancora, nonostante qualche limitata scalfittura, resiste come carattere di fondo.

Solo con la XIII legislatura si è tentato un approccio finalmente sistemico. Dapprima con la legislazione ordinaria (legge n. 59 del 1997 e relativi decreti legislativi delegati). Poi, verso la fine della legislatura, di fronte anche ai risultati, importanti ma non decisivi, conseguiti, seguendo la via della riforma costituzionale (la legge costituzionale n. 3 del 2001, di revisione quasi completa del Titolo V della Parte II della Costituzione, preceduta, due anni prima, dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, sulla forma di governo).

Ma, anche con questo nuovo approccio, i problemi non sono finiti.

Il decentramento delle funzioni amministrative promosso dalla legge n. 59, assistito dal potere sostitutivo dell’art. 4, comma 5, ha prodotto il risultato di un nuovo quadro di funzioni attribuite agli enti locali dalla legge statale e dalla legge regionale, ma si è trattato di un disegno sulla carta, non realizza-

to: la gran parte delle funzioni che le stesse leggi regionali hanno attribuito ancora non sono esercitate, in assenza delle necessarie risorse, soprattutto (ma non solo) finanziarie.

Delle due riforme costituzionali, la prima ha seguito lo schema consueto: si è mirato, con l'autonomia concessa alle Regioni di darsi differenziate forme di governo, ma in realtà con l'adozione di un nuovo modello uniforme, fondato sull'elezione diretta del Presidente della Regione (sul quale non mi pronuncio, data l'economia di queste note), a rafforzare l'istituzione regionale, estendendo anche ad essa il sistema elettorale che aveva accresciuto la visibilità e la responsabilità politica degli organi di governo di Comuni e Province.

La riforma del Titolo V, invece, non poteva non porsi il problema di trovare finalmente un punto di sintesi, sciogliendo definitivamente l'ambiguità della collocazione costituzionale delle Regioni.

In particolare si trattava di decidere se le Regioni, secondo una rigorosa interpretazione del modello "federalistico", dovessero essere considerate come gli unici soggetti costitutivi della Repubblica, con il risultato di ricomprendere gli enti locali, pur garantiti in Costituzione, all'interno di un sistema regionale non solo "guidato", ma disciplinato nei suoi tratti essenziali dalla legge regionale.

Ovvero se ridimensionare il ruolo della Regione, esaltando le autonomie locali, soprattutto i Comuni, come i livelli di governo più radicati nel tessuto sociale, attribuendo ad essi (o alle Province, secondo il principio della sussidiarietà verticale) funzioni amministrative proprie e non diversamente distribuibili dalla legge regionale (contro l'"accentramento" regionale) e riconoscendo agli enti locali una più ampia autonomia normativa, configurabile come esclusiva, destinata a non trovare limiti nella legge regionale.

La soluzione introdotta con la legge costituzionale n. 3 è, come largamente noto, sicuramente un compromesso tra le due posizioni. Un compromesso che risente molto della posizione "autonomistica" allorché considera tutti i livelli di governo, dai Comuni allo Stato, come soggetti a pari titolo e con pari dignità

costituzionale, costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.), o quando accoglie un principio di sussidiarietà fortemente centrato sul livello comunale, cui sono in principio riservate tutte le funzioni amministrative, salvo quelle conferite a superiori livelli di governo, per assicurarne l'esercizio unitario (art. 118, comma 1); o quando, poi, riconosce agli enti locali l'autonomia normativa regolamentare, per la disciplina dell'organizzazione del funzionamento delle funzioni attribuite (art. 117, comma 6); o quando, infine, riconosce agli enti locali autonomia di risorse, la possibilità di stabilire e applicare tributi ed entrate proprie e fissa il principio dell'integrale copertura delle funzioni loro attribuite (art. 119).

La posizione "regionalistica" deve registrare, invece, qualche elemento di successo, ricavabile in via interpretativa da diverse disposizioni, in assenza di esplicite affermazioni sul ruolo della Regione nei confronti degli enti locali. Sono punti di forza per configurare un più esplicito ruolo della Regione alcuni poteri che possiamo considerare come "ordinamentali": l'ampliamento significativo delle materie di competenza legislativa, destinate a coincidere largamente con le funzioni amministrative attribuite in sussidiarietà agli enti locali (art. 117 nel suo complesso); la riserva allo Stato solo di una parte della materia "ordinamento degli enti locali", che ormai si restringe alla "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, comma 2, lettera *p*)), lasciando ampio spazio alla differenziazione, disposta sia con legge regionale (nelle materie non attribuibili all'autonomia locale, prime fra tutte l'organizzazione territoriale, i principi generali sull'organizzazione, i controlli esterni o quel che ne resta), sia con i regolamenti locali; la competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la riserva di legge (regionale) per la istituzione di tributi locali.

Si tratta, come si può vedere, di un compromesso comunque instabile, perché aperto alle diverse torsioni che le disposizioni costituzionali possono subire in sede di attuazione, con esiti che

ancora oggi non sono affatto prevedibili, come dimostrano le diverse, ma parallele, esperienze dell'attuazione della legge n. 131 del 2003 (cd. "legge La Loggia") e della configurazione del "federalismo fiscale".

In una fase così fluida del processo di attuazione del nuovo Titolo V si inseriscono i nuovi Statuti regionali e, in particolare il testo dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, così come approvato in seconda lettura dal Consiglio il 14 settembre 2004, ma non ancora entrato in vigore a causa della sua impugnazione da parte del Governo davanti alla Corte costituzionale.

Come è noto, la spinta alla revisione degli Statuti regionali deriva in primo luogo dalla ricordata legge costituzionale n. 1 del 1999 che ha rimesso, modificando la procedura di approvazione (con legge regionale e non più dello Stato), all'autonomia delle Regioni la determinazione della propria forma di governo, consentendo anche una differenziazione della legge per l'elezione degli organi regionali.

Il tema dei rapporti tra Regione ed enti locali, pur così decisivo nella stessa configurazione del ruolo costituzionale complessivo della Regione, era, dunque, destinato ad avere un'attenzione minore, se si esclude il più limitato tema della istituzione e configurazione del Consiglio delle autonomie locali, previsto come organo necessario dall'art. 123, ultimo comma della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Per dirla in modo colloquiale, i "costituenti regionali" erano troppo "in altre faccende affaccendati" per attendersi una revisione organica delle precedenti disposizioni statutarie sui rapporti con gli enti locali, anche se scritte in un'epoca del tutto diversa, allorché era vigente un testo costituzionale (vecchio art. 128 Cost.), che riservava allo Stato l'intero ordinamento degli enti locali, lasciando alla Regione solo degli spazi interstiziali, limitati quasi esclusivamente a compiti di promozione delle autonomie locali e ai raccordi con essi nella programmazione regionale.

Pur con questi limiti, la lettura delle disposizioni statutarie in materia di rapporti tra Regione ed enti locali può avere un certo interesse, che sta tutto nel misurare la consapevolezza che esse

dimostrano del mutamento comunque intervenuto nel complessivo quadro costituzionale, consapevolezza quindi della centralità del tema in un sistema centrato sulla sussidiarietà e consapevolezza dell'esistenza di nuovi poteri ordinamentali in capo alla Regione.

Sotto il primo profilo si tratta di verificare se la Regione è conscia del fatto che, una volta attuato in pieno il sistema che di norma attribuisce come proprie le funzioni agli enti locali, cioè del sistema che costruisce tutta l'amministrazione, tutta la risposta alle fondamentali esigenze dei cittadini, a livello locale, in capo a soggetti autonomi, dotati di funzioni, capacità normativa autonoma e risorse proprie, gli strumenti che assicurano alla Regione l'attuazione delle proprie politiche sono destinati a mutare profondamente. Non più propri diretti strumenti di attuazione, a cominciare da un'amministrazione regionale ridimensionata nei suoi apparati, ma riqualificata nella sua capacità di indirizzo generale e di programmazione-coordinamento, ma l'attivazione di una vasta rete di rapporti e di forme di cooperazione con gli enti locali, che devono essere chiamati all'attuazione degli obiettivi regionali, nel rispetto della loro posizione di autonomia. Alla distribuzione dei poteri (*government*) deve corrispondere un diversa capacità di attivazione di strumenti di collaborazione tra soggetti a pari dignità, per singole politiche di settore o per aree territoriali determinate (*governance*).

Sotto il secondo profilo occorre verificare se dalle disposizioni dello Statuto si può ricavare una rivendicazione esplicita dei nuovi poteri riconosciuti dalla Costituzione e qualche indicazione sui modi in cui la Regione intende esercitarli.

L'oggetto della verifica non può essere che lo Statuto e le sue singole disposizioni, con l'avvertenza, però, che occorre avere riguardo anche alla legislazione ordinaria della Regione, soprattutto di quella specificamente rivolta alla disciplina della materia dei rapporti tra Regione ed enti locali o agli aspetti dell'ordinamento degli enti locali che sono ormai divenuti di competenza regionale.

Il caso dell'Emilia-Romagna appare particolarmente utile

per illustrare il punto, perché qui vi è una ampia legislazione in materia, che in qualche caso si può ritenere come anticipatrice delle stesse norme statutarie.

Mentre, infatti, in molte Regioni, in assenza di leggi regionali di esercizio delle nuove competenze, le disposizioni statutarie possono essere interpretate solo come l'apertura di un nuovo scenario futuro, nel caso dell'Emilia-Romagna esistono leggi che già hanno aperto la nuova strada e lo Statuto può essere letto come un suo più stabile e consapevole consolidamento.

Così come alcuni hanno visto nella riforma del Titolo V una "costituzionalizzazione" delle soluzioni già anticipate dalla legge ordinaria statale (in particolare la legge n. 59 del 1997), così si potrebbe considerare lo Statuto emiliano come una conferma (una "statutizzazione") di alcune delle innovazioni introdotte dalla legislazione regionale.

A questo fine la verifica che cerco di svolgere nei punti successivi si baserà sull'analisi, oltre del nuovo Statuto regionale, anche della legge regionale n. 11 del 2001, approvata a nuovo Titolo V non ancora entrato in vigore, e della legge regionale n. 6 del 2004, approvata invece non solo a nuova Costituzione in vigore, ma in piena fase di elaborazione del nuovo Statuto regionale.

2. I punti di verifica: a) la distribuzione delle funzioni

Il primo punto di verifica riguarda la distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo e in particolare il ruolo della legge regionale nella distribuzione, come potere di conferire funzioni, ulteriori rispetto a quelle già attribuite come funzioni fondamentali dalla legge statale.

Si tratta di vedere: *a)* come la Regione interpreta i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione; *b)* la tipologia delle forme di conferimento delle funzioni, con particolare riguardo alle funzioni attribuite o delegate; *c)* quale rapporto è stabilito tra la legislazione attuativa dei nuovi poteri regionali e le precedenti normative attributive di funzioni, in particolare

quelle adottate in attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998.

Sotto il primo profilo esplicito è il richiamo ai principi fissati nell'art. 118 Cost. La sussidiarietà è evocata anche per limitare le funzioni da attribuire alla Regione (art. 26, comma 2), mentre la differenziazione e l'adeguatezza sono principi strettamente collegati alla valorizzazione delle forme associative degli enti locali (art. 26, comma 2, lettera b)): attraverso le associazioni i Comuni raggiungono, anche con soluzioni differenziate, la dimensione ottimale per svolgere adeguatamente le funzioni che la legge assegna loro. Vi è, in ogni caso, un forte investimento regionale nella direzione di una piena attuazione dei principi costituzionali.

Quanto alle tipologie di conferimento è forse opportuno premettere la interpretazione da dare delle disposizioni costituzionali, anche in rapporto all'uso dei termini fatto nella legislazione precedente. Ho già sostenuto in altra sede, infatti, che la distinzione tra attribuzione e delega di funzioni sia ancora pienamente valida e che il "conferimento" è termine da impiegarsi solo quando si intende fare indistinto riferimento ad entrambi i tipi di assegnazione delle funzioni (come aveva già fatto in precedenza la legge n. 59 del 1997, l'antecedente immediato del nuovo testo costituzionale). In più occasioni il nuovo Titolo V parla in modo qualificato di funzioni "attribuite" e lo fa consapevole delle conseguenze giuridiche che se ne devono trarre. Così l'autonomia normativa di cui al sesto comma dell'art. 117 è riconosciuta solo per le funzioni attribuite (o riconosciute loro come proprie, che è la stessa cosa), mentre non avrebbe senso per le funzioni delegate agli enti locali dallo Stato o dalla Regione, che per esse conservano, essendo i titolari delle funzioni il cui esercizio è delegato, non solo il potere legislativo, ma anche il potere regolamentare; così il principio di integrale copertura con risorse autonome è fissato per finanziare le "funzioni pubbliche loro attribuite" (art. 119), mentre non vale per le funzioni delegate. Nello stesso senso si può affermare che se i controlli esterni sulle funzioni attribuite sono da ritenersi soppressi (a tutela della piena autonomia degli enti locali per il loro esercizio), non altrettanto può dirsi per le funzioni delegate, per le

quali il titolare della funzione conserva anche il potere di più penetranti verifiche sull'esercizio, secondo le regole (legislative o regolamentari) da esso fissate.

La verifica delle disposizioni statutarie non appare da questo punto di vista pienamente soddisfacente. Lo Statuto emiliano, infatti, sembra voler evitare qualificazioni nette e rifugiarsi in qualificazioni più generiche, quali lo stesso "conferimento" (art. 24, comma 4) o l'"allocazione" (art. 26, comma 2, lettera b)).

Di difficile interpretazione il quarto comma dell'art. 24, che sembra riferirsi da un lato ad un generico conferimento (comprensivo di attribuzione e delega) e dall'altro ad un conferimento quasi coincidente con la delega, in considerazione del riferimento alla "finalità e alla durata dell'affidamento", "alle forme di consultazione ai rapporti finanziari e agli obblighi reciproci", tutti elementi, questi ultimi, non coerenti con l'attribuzione piena (e quindi a tempo indeterminato, con la integrale copertura finanziaria e senza obblighi reciproci).

Se fosse vera questa seconda interpretazione, sorge il dubbio che lo Statuto interpreti l'art. 118 della Costituzione nel senso di una netta distinzione tra la titolarità di funzioni proprie, che poi sarebbero le funzioni attribuite dalla legge statale in sede di determinazione delle funzioni fondamentali, e il conferimento (inteso nel senso della nuova forma di delega, partecipata e consensuale, qui descritta), con il risultato che la legislazione regionale potrebbe solo "conferire" (cioè delegare) funzioni. Conclusione non corretta e troppo limitativa, dal momento che la legislazione regionale, il cui ambito oggettivo di competenza è stato nel frattempo notevolmente ampliato, deve poter attribuire funzioni a pieno titolo, con tutte le conseguenze che ne derivano.

Se, invece, valesse la prima interpretazione (conferimento come comprensivo di attribuzione e delega) la norma in esame sarebbe troppo espansiva dei poteri regionali perché, se il conferimento comprende anche l'attribuzione, per tutte le funzioni "conferite" si aprirebbe uno spazio di negoziazione con l'ente locale che la Costituzione non prevede per le funzioni attribui-

te. Negoziare un “conferimento/delega” è strumento di protezione dell’ente locale dall’assegnazione di una funzione non gradita, perché troppo distante dalle proprie capacità operative o perché non assistita da adeguate risorse finanziarie, mentre negoziare un’attribuzione di funzioni può costituire una diminuzione della autonomia normativa, finanziaria e di esercizio che la Costituzione ha previsto.

Va, infine, aggiunto che lo stesso principio di sussidiarietà può essere applicato solo in sede di attribuzione di funzioni, dal momento che esso distribuisce le funzioni dal basso verso l’alto secondo criteri oggettivi, cioè legati alle caratteristiche delle funzioni e al ruolo e ai caratteri dei livelli di governo. Solo una volta effettuata la distribuzione/attribuzione di funzioni si potrà operare con lo strumento della delega. I soggetti titolari delle funzioni potranno decidere di delegarne in tutto o in parte l’esercizio ad altri enti, con il loro consenso.

Non resta che interpretare l’art. 24, comma 4, dello Statuto emiliano nel senso che esso è stato posto solo per disciplinare i casi di conferimento di funzioni coincidenti con la delega, e che esso si applica a quei (pochi) casi in cui, una volta effettuata l’attribuzione delle funzioni in applicazione della sussidiarietà, l’ente (qui la Regione) che risulta titolare decida di delegarne l’esercizio.

La norma in esame non riguarda, quindi, il diverso potere regionale di attribuire funzioni agli enti locali, che la Costituzione ha riconosciuto alla Regione, ma che lo Statuto ha ritenuto di non dover né rivendicare, né disciplinare.

In questa direzione sembra andare la recente sentenza della Corte costituzionale (n. 379 del 2004) che ha deciso sul ricorso del Governo avverso, in più punti, allo statuto emiliano. Con riferimento proprio all’articolo 24, comma 4, la Corte fa salva la norma dall’eccezione di illegittimità di un conferimento a termine di funzioni agli enti locali, proprio sostenendo la netta distinzione tra funzioni “proprie” e funzioni “conferite”, da assimilarsi, sia pure in un diverso sistema di rapporti, alle funzioni delegate. Queste, quindi, possono essere conferite a termine e sottoposte a controlli non ammissibili per le funzioni proprie.

La relativa confusione terminologica, peraltro, non è propria del solo Statuto emiliano, poiché la quasi coeva legge regionale n. 6 del 2004, nello stesso articolo 12 da un lato parla, correttamente, di attribuzione di funzioni ai Comuni (comma 1) e dall'altro impiega il termine conferimento come perfettamente equivalente ad attribuzione (commi 2 e 3).

Al contrario la legge regionale n. 11 del 2001, con riferimento alle funzioni delle Comunità montane, distingue chiaramente tra funzioni attribuite e funzioni delegate.

E' evidente, quindi, l'influsso esercitato dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V, interpretato, a mio giudizio, in modo non soddisfacente e foriero di future imprecisioni nell'attuazione delle disposizioni statutarie.

Quanto al terzo punto di verifica, l'adeguamento della disciplina regionale vigente, in particolare le leggi già attributive di funzioni agli enti locali in attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998, lo Statuto non si pronuncia, neanche con norme transitorie. Si deve ritenere, quindi, che il legislatore statuario consideri non meritevole di aggiustamenti significativi la legge regionale n. 3 del 1999, che potrà essere modificata per via di legge regionale ordinaria.

3. Segue: b) *i rapporti tra legge regionale e autonomia normativa locale*

Si tratta di uno degli aspetti più complessi e decisivi nella configurazione dei rapporti tra Regione ed enti locali, in presenza di disposizioni costituzionali che hanno dato luogo a diverse interpretazioni. Si tratta, in particolare, di stabilire quale sia il ruolo rispettivo della legge regionale e dei regolamenti di autonomia degli enti locali. L'interpretazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione che ho avuto occasione di sostenere è che questa disposizione non possa configurare una assoluta "riserva di regolamento", con esclusione di ogni altra fonte (in particolare della legge, statale e regionale). Secondo la diversa interpretazione avanzata, fin qui minoritaria, la legge dovrebbe

limitarsi ad attribuire le funzioni ai diversi livelli di governo, senza poter fissare alcun principio, limite o obiettivo all'autonomia normativa degli enti locali, conseguenza palesemente assurda, perché finirebbe per vanificare e privare di ogni contenuto la stessa autonomia legislativa della Regione.

La nuova normativa costituzionale non può che essere letta come necessario concorso tra legge regionale e potere statutario e regolamentare locale, con la prima che può fissare obiettivi, garantire diritti, determinare *standard* o livelli di prestazioni, porre principi generali, ma nel rispetto di un effettivo esercizio dell'autonomia normativa locale. Una legislazione regionale, quindi, prevalentemente di principio, non invasiva, con norme di dettaglio, del potere locale di definire autonome e differenziate soluzioni organizzative e procedurali per lo svolgimento delle funzioni attribuite (o proprie). In termini sintetici si può affermare che la legge regionale può (e, in tutti i casi di riserva di legge, deve) fissare il *cosa* (quali compiti, per quali obiettivi, con quali garanzie), mentre all'autonomia locale è riservato il *come* (con quali risorse, con quale organizzazione, con quali procedure).

Si tratta di una sintesi verbale che, però, dovrà trovare nella prassi attuativa un adeguato svolgimento.

La lettura dello Statuto comporta, quindi, una verifica del modello adottato sui rapporti tra legge regionale e autonomia normativa locale, verifica da svolgersi sui punti più rilevanti, quali: *a)* il carattere necessariamente di principio della legge; *b)* i modi per riportare l'intera disciplina regionale ai suoi caratteri necessari (per esempio attraverso una organica revisione della disciplina regionale vigente); *c)* la perdita del potere regolamentare regionale in ordine alle funzioni attribuite agli enti locali; *d)* quali siano gli spazi aperti da subito all'autonomia locale (per esempio se vi sia il potere dei regolamenti locali di individuare nella disciplina vigente i soli limiti di principio e di considerare cedevoli, e perciò modificabili, le disposizioni di dettaglio). Il tutto verificando se vi sia consapevolezza che l'esigenza di costruire questi nuovi rapporti riguarda solo le funzioni attribuite, mentre per le funzioni delegate non vi è

dubbio che la Regione conserva il potere regolamentare (il potere di determinare anche il come le funzioni debbano essere svolte).

Sul punto nello Statuto emiliano non troviamo una norma espressa, che regoli il rapporto tra le fonti normative, fissandone il contenuto rispettivo.

Qualche indicazione indiretta troviamo nell'art. 24, comma 4, relativo alle modalità di "conferimento" delle funzioni. Se, come parrebbe, il conferimento in questo caso coincide con la delega di funzioni, avremmo un esempio di consapevolezza del diverso contenuto della legge regionale nel caso di delega. Come si è già ricordato, infatti, la norma attribuisce alla legge regionale il potere di definire "finalità, durata dell'affidamento", "forme di consultazione, rapporti finanziari ed obblighi reciproci", tutti contenuti da ritenersi esclusi nel caso dell'attribuzione di funzioni.

Un'altra indiretta indicazione si può ricavare dall'art. 26, comma 2, lettera b), laddove si distingue tra disciplina delle funzioni amministrative e determinazione della loro allocazione, che dimostrerebbe la volontà del costituente regionale di non limitare il ruolo della legge regionale alla sola allocazione delle funzioni, ma di rivendicare un potere di disciplina del loro esercizio.

Più significative, invece, le norme della legge regionale n. 6 del 2004, che dedica al tema del rapporto tra le fonti normative l'art. 8. Al primo comma si esplicita il riconoscimento dell'autonomia normativa degli enti locali, ma la si circoscrive nel rispetto dei limiti fissati dalla legge regionale "al fine di assicurare i requisiti minimi di uniformità, con particolare riferimento ai diritti civili e sociali". Vi è, quindi, una rivendicazione di un necessario intervento della legge regionale, il cui contenuto viene fissato utilizzando la formula, a mio giudizio non particolarmente felice (perché generica), dei requisiti minimi di uniformità, introdotta dalla legge n. 131 del 2003, mentre più significativo il richiamo ai diritti civili e sociali, la cui garanzia unitaria è in effetti il compito principale della legge.

Nella legge richiamata non troviamo nessun riferimento al

carattere necessariamente di principio della legge regionale, alla necessità di una revisione della disciplina vigente, ovvero alla cedevolezza delle disposizioni regionali dettaglio di fronte all'esercizio dell'autonomia regolamentare da parte degli enti locali.

Unico riferimento utile è contenuto nel comma 2 dell'art. 8, che esplicita la perdita del potere regolamentare della Regione per la disciplina delle funzioni amministrative attribuite agli enti locali, perdita che viene regolata come progressiva cessazione di efficacia di tali regolamenti con l'entrata in vigore dei regolamenti locali.

Dalla lettura congiunta dello Statuto e della legislazione regionale più recente emerge, quindi, da un lato una sicura consapevolezza dell'esistenza e delle dimensioni del problema del rapporto tra le fonti regionali e dall'altro una certa prudenza, se non reticenza, a disciplinarlo in modo pieno ed organico.

4. Segue: c) *l'organizzazione territoriale degli enti locali*

Nella materia dell'organizzazione territoriale degli enti locali si devono comprendere sia i tradizionali poteri regionali relativi alla determinazione del territorio dei Comuni, alla promozione di forme associative, alla disciplina delle Comunità montane (fin qui previste però dalla legge statale), sia i nuovi poteri regionali di autonoma e differenziata disciplina dell'intera materia delle forme associative. Non solo promozione, ma diretta disciplina della tipologia delle forme associative sono oggi di competenza regionale, dal momento che non vi è più in materia una riserva di legge statale.

La verifica da compiersi deve pertanto riguardare la consapevolezza di questi nuovi spazi aperti alla legislazione regionale e, dove esercitati, quali siano le prime tendenze di merito. Sul primo punto si tratta, in particolare, di verificare se: a) la Regione continui a considerare la materia come di competenza statale, riservandosi solo i precedenti poteri di intervento; b) se rivendichi i nuovi poteri, ma di fatto li eserciti nel senso della

semplice conferma dell'assetto organizzativo degli enti locali delineato nella legislazione nazionale (in particolare nel t.u. sulle autonomie locali), con una mera rinnovazione della fonte (regionale invece che statale); c) se modifichi direttamente la disciplina e lo faccia in modo organico o solo per punti.

Nello Statuto le disposizioni in materia sono abbastanza scarse e non contengono una diretta rivendicazione del potere di disciplinare in modo organico la nuova competenza legislativa.

Vi troviamo, infatti, in primo luogo, il principio della valorizzazione delle forme associative, inserito, però, nella potestà legislativa sulla disciplina delle funzioni amministrative della determinazione della loro allocazione (art. 26, comma 2, lettera b)). Le forme associative non sarebbero una distinta materia di competenza legislativa, ma uno degli strumenti per l'attuazione dei principi di distribuzione delle funzioni (sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione).

In secondo luogo vi è una forte rivendicazione di poteri relativamente alla Città metropolitana di Bologna, sia pure "in conformità con la disciplina stabilita dalla legge dello Stato", poteri che comprendono la "delimitazione dell'area metropolitana", la "costituzione della Città metropolitana", la "individuazione delle sue funzioni" (art. 26, comma 3). In questo caso la rivendicazione appare, al contrario, eccessiva, dal momento che si tratta di poteri che difficilmente possono essere tutti riconosciuti alla Regione. Se la Città metropolitana è ente reso necessario dal nuovo testo costituzionale; se esso è alternativo e di pari livello della Provincia (di cui eredita le funzioni); se spetta allo Stato la determinazione delle funzioni fondamentali anche per le Città metropolitane, il ruolo della Regione non potrà che risulterne ridimensionato: la delimitazione del territorio della Città metropolitana è effettuata con la legge statale che procede alla istituzione del nuovo ente (così come avviene in base all'art. 113 Cost. per le Province). Alla Regione spetta (e va rivendicato) un peso importante nel processo costitutivo, ma non la parola finale, che resta allo Stato. Quanto alle funzioni, alla legge regionale spetta l'individuazione, nelle materie di propria compe-

tenza legislativa, delle ulteriori funzioni da attribuire alla Città metropolitana, in aggiunta a quelle individuate dalla legge statale. Anche su questa disposizione si è di recente pronunciata la Corte costituzionale con la ricordata sentenza n. 379 del 2004, con una pronuncia assai poco significativa: in poche righe la Corte si limita, molto sbrigativamente, ad affermare che il richiamo al “rispetto della disciplina stabilita dalla legge dello Stato” non consente di dedurre dalle disposizioni dello Statuto che la Regione voglia “contraddire la competenza statale esclusiva in tema di determinazione delle funzioni fondamentali” delle Città metropolitane, quando il problema principale non stava nella individuazione delle funzioni, ma nella delimitazione del territorio metropolitano e nel potere di costituzione della Città metropolitana.

Maggiori indicazioni sull’atteggiamento generale della Regione si ricavano dalla lettura delle due leggi regionali già più volte richiamate.

Nella legge regionale n. 11 del 2001 non si rinvencono tracce della rivendicazione di un pieno ruolo regionale, mentre è ancora insistito il riferimento al modello tracciato nel t.u. degli enti locali. In essa, infatti, da un lato si indicano alcuni principi forti di indirizzo regionale nella promozione delle forme associative, quali la priorità assegnata alla fusione e alle unioni tra Comuni, ma si recepiscono le due soluzioni organizzative tipiche della legislazione statale, con espresso rinvio alla relativa disciplina: le Comunità montane (di cui si ribadisce la natura di unioni di Comuni, secondo la soluzione del t.u.) e, appunto, le unioni di Comuni. Dall’altro introduce una nuova tipologia di forma associativa, le Associazioni intercomunali, alternative alle unioni di Comuni e alle Comunità montane (nel senso che si realizzano tra i Comuni non già compresi in unioni e Comunità montane), ma prive di personalità giuridica, utilizzando lo strumento della convenzione per la costituzione di uffici comuni. Si tratta di una soluzione originale, che viene però costruita con pezzi non originali, ma scelti per intero tra gli strumenti posti a disposizione dalla disciplina statale (convenzioni, uffici comuni, potere regionale di determinare gli ambiti territoriali

ottimali per l'esercizio associato di funzioni comunali).

Con la legge n. 6 del 2004 il quadro generale sembra essere già cambiato, sia pure di poco. Intanto non si fanno più riferimenti espressi al t.u. delle autonomie locali (anche se non viene abrogata la legge n. 11 del 2001 che tali riferimenti contiene, come si è appena visto) e si assume un piglio che appare di diretto esercizio di un potere proprio. Si veda in proposito il potere regionale di fissare non più i precedenti "ambiti territoriali di esercizio", ma i "requisiti demografici, organizzativi o di estensione territoriale" per l'esercizio delle funzioni "conferite" (qui da intendersi, se ben comprendo, come attribuite, visto anche il comma 1 dello stesso articolo) ai Comuni (art. 12, comma 3). In tal modo la Regione condiziona esplicitamente il "conferimento" al soddisfacimento dei requisiti, attraverso una delle forme associative previste (Unioni, Comunità montane, Associazioni intercomunali) e rende di fatto, in rapporto ad alcune funzioni, obbligatorio il ricorso alle forme associative (salva l'autonomia dei Comuni nel disciplinarne il funzionamento interno), come si ricava, per differenza, anche dall'art. 13, che prevede il ricorso facoltativo alle forme associative "quando la legge non stabilisce" questi requisiti.

Si veda anche la nuova disciplina delle Comunità montane, che non costituisce una organica rivisitazione di questa tipologia associativa (si deve ritenere ancora in vigore la disciplina contenuta nella legge regionale n. 11, come abbiamo visto contenente ampi riferimenti e rinvii al t.u. statale), ma procede ad una ridefinizione degli organi e del loro funzionamento che, in assenza questa volta di ogni rinvio alla legge statale, può essere letta come una rivendicazione del potere di disciplina diretta della materia.

In conclusione, sul punto: siamo di fronte ad un processo nel quale la Regione tende ad esercitare in modo sempre più significativo i suoi nuovi poteri, ma non procede ad una organica nuova disciplina della materia, preferendo modificare per singole parti la disciplina statale vigente, che viene mantenuta in vigore.

5. Segue: d) *la finanza locale*

La finanza locale è un'altra materia che si apre ad un intervento molto significativo delle Regioni, nonostante essa sia stata da sempre considerata terreno riservato alla legislazione statale, canale privilegiato dei rapporti diretti delle autonomie locali e delle loro associazioni nazionali con il Governo (Ministero dell'interno).

In questa materia oggi dobbiamo registrare che il nuovo Titolo V non riserva più espressamente né la generale materia dell'ordinamento degli enti locali, né quella della finanza locale.

Le disposizioni costituzionali più rilevanti sono quelle dell'art. 117, comma 3, che attribuisce alla competenza legislativa regionale concorrente l'"armonizzazione dei bilanci pubblici e [il] coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" e quelle dell'art. 119. Per quest'ultimo vanno in particolare segnalate le disposizioni che prevedono un potere rispettivo di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni nello stabilire e applicare tributi ed entrate propri "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica" (comma 2); la previsione di un fondo perequativo statale (comma 3); il principio dell'integrale copertura finanziaria, con risorse autonome, delle funzioni attribuite a diversi livelli di governo (comma 4).

Gli spazi di intervento della legge regionale si aprono non solo per la disciplina delle risorse autonome della Regione, ma anche per quelle che spettano agli enti locali.

Sotto diversi profili: in primo luogo con riferimento alla istituzione dei tributi per i quali vige sicuramente una riserva di legge. E' questa legge necessariamente statale o può essere regionale?

In secondo luogo la potestà di autonoma applicazione dei tributi è riconosciuta nel quadro del coordinamento della finanza pubblica, materia che spetta alla Regione, sia pure nel quadro dei principi generali fissati dalla legge dello Stato. Terzo: è possibile un'azione perequativa anche della Regione,

all'interno del proprio territorio?

Quarto. A chi spetta assicurare le entrate autonome a integrale copertura delle funzioni attribuite? Se, come qui ho più volte sostenuto, anche le Regioni attribuiscono funzioni e lo fanno con riferimento a funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali, individuate dalla legge statale, si deve ritenere che questa copertura debba essere assicurata dal concorso della legge statale e regionale e con riferimento a tributi, oltre che locali, erariali e regionali. Così come, per coerenza con quanto prima sostenuto, spetta appieno alla Regione assicurare, questa volta con adeguati trasferimenti finanziari, le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni che essa delega agli enti locali.

Quinto: sono possibili interventi straordinari del tipo previsto dal comma 5 dell'art. 119 anche da parte della Regione? Anche qui, in rapporto all'importanza delle materie di competenza legislativa regionale, questo potere dovrebbe ritenersi pacificamente riconosciuto anche alla Regione.

Chi cercasse nello Statuto emiliano una risposta a tutti i quesiti posti, o almeno alla loro gran parte, resterebbe deluso.

Gli unici riferimenti ai profili finanziari nei rapporti tra Regione ed enti locali li troviamo una prima volta nel già esaminato comma 4 dell'art. 24, che si riferisce alle funzioni "conferite" (nel senso di delegate) per le quali la legge deve stabilire, oltre a finalità, durata, forme di consultazione e obblighi reciproci, anche i "rapporti finanziari". La norma è utile per chiarire che non vi possono essere funzioni delegate senza che la Regione regoli i conseguenti rapporti finanziari, ma nulla ci dice sulla ordinaria finanza locale, quella fondata sulle entrate proprie degli enti locali per le funzioni attribuite (o proprie) che devono essere di importo tale da assicurare la loro copertura integrale.

Una seconda norma relativa agli aspetti finanziari è l'art. 60, comma 3, dello Statuto: "Nel determinare l'allocazione di funzioni a livello locale, la legge regionale assicura la copertura finanziaria e la necessaria dotazione di personale e prevede procedure per la verifica dei fondi assegnati". Anche qui, vista la previsione di una "verifica dell'utilizzo dei fondi assegnati", re-

sta il dubbio che la disposizione si riferisca alle funzioni “delegate” dalla Regione e che il principio della copertura non sia assunto come impegno della Regione di assicurarne il rispetto anche per le funzioni attribuite.

Né lo Statuto si pronuncia sul potere regionale di perequazione o di intervento straordinario.

Non diversa la situazione se si esaminano le leggi regionali già ricordate: nella legge regionale n. 11 del 2001 vi è un impegno della Regione a finanziare la promozione delle forme associative (art. 1 e capo V), mentre la legge n. 6 del 2004 non contiene disposizioni sul finanziamento delle funzioni degli enti locali.

Come valutare questa relativa povertà di indicazioni statutarie?

Pesa certamente sull’atteggiamento delle Regioni, e l’Emilia-Romagna non sembra fare eccezione, la gravissima incertezza che ancora pende sulla stessa configurazione del “federalismo fiscale”, i cui tempi di definizione sembrano allontanarsi *sine die*.

Ma, se si comprende la difficoltà ad attivare concreti meccanismi finanziari nelle leggi a carattere più operativo, perché non inserire nello Statuto norme di principio sui più rilevanti aspetti della finanza locale, come rivendicazione di ruolo e di poteri e come programma da attuare una volta rese disponibili le necessarie risorse?

Difficile sottrarsi all’impressione che continui a pesare, anche sulle Regioni, la lunghissima tradizione di accentramento della finanza locale, materia che si preferisce non toccare, per non urtare da un lato le persistenti spinte centralistiche che ancora albergano sul punto in modo trasversale in tutte le coalizioni politiche e dall’altro le associazioni degli enti locali che sulla negoziazione della finanza pubblica con il Governo giocano gran parte del loro ruolo.

6. Segue: e) *le garanzie regionali dell'autonomia locale*

L'accresciuto ruolo della Regione nel definire ordinamento e funzioni degli enti locali pone il problema delle forme di garanzia dell'autonomia degli enti locali. Si pensi solo al riconoscimento di autonomia normativa locale per le funzioni attribuite o, sempre per le funzioni attribuite, al principio di integrale copertura finanziaria (sempre che la Regione arrivi a svolgere un ruolo effettivo in materia).

Lo Statuto emiliano, consapevole dell'importanza del problema, lo affronta prevalentemente in termini di diritto di partecipazione degli enti locali, singoli, associati o rappresentati dal Consiglio delle autonomie locali, "alla formazione delle scelte legislative ed ai procedimenti di attuazione" (art. 24, comma 3).

In particolare al Consiglio delle autonomie è riconosciuto il diritto ad esprimere pareri su varie materie di competenza regionale, con una partecipazione rinforzata in due di esse: le norme relative al Consiglio delle autonomie locali; il conferimento di funzioni alle autonomie locali e la relativa disciplina (art. 23, comma 3, lettere *b*) ed *e*). In questi casi il parere contrario del Consiglio delle autonomie può essere superato dall'Assemblea legislativa con una deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei componenti.

Un'altra forma di garanzia è prevista con l'istituzione della Consulta di garanzia statutaria (art. 69), che esprime pareri "di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali" (comma 1, lettera *c*)) e pareri sui "conflitti di competenza tra gli organi previsti dal presente Statuto" (comma 1, lettera *d*)). Curiosamente, però, lo Statuto non prevede un diritto degli enti locali di attivazione di questo potere consultivo, in ordine a leggi che essi ritengano lesive della propria autonomia, mentre il parere della Consulta può essere attivato da un quinto dei componenti del Consiglio delle autonomie locali sui conflitti di competenza tra gli organi.

In definitiva siamo ancora lontani dal riconoscimento di quella protezione legale dell'autonomia locale prevista dall'art. 11 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata e ratifica-

ta dall'Italia già nel 1985. La norma richiamata prevede, infatti, che “gli enti locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale per assicurare il libero esercizio delle loro competenze e il rispetto dei principi di autonomia locale che sono consacrati nella Costituzione o nella legislazione interna”.

È evidente che un tale diritto si può attivare nel nostro ordinamento solo con un accesso all'unico organo dotato di poteri di annullamento delle leggi contrarie alla Costituzione, cioè la Corte costituzionale.

Ma un qualche sforzo di fantasia istituzionale poteva pure essere fatto a livello regionale, a garanzia delle norme dello Statuto. Nel caso particolare si poteva forse prevedere un procedimento di accesso diretto degli enti locali alla Consulta di garanzia statutaria sui progetti di legge regionale in materia di autonomia locale e un effetto rinforzato del parere della Consulta sull'approvazione definitiva della legge da parte dell'Assemblea legislativa.

7. Segue: f) i controlli e le altre forme di verifica

Con i punti precedenti abbiamo considerato gli aspetti statici dell'ordinamento degli enti locali, nelle parti che vedono un possibile incremento del ruolo della Regione. Gli ultimi due punti riguardano, invece, gli aspetti dinamici dell'ordinamento e in particolare i controlli sulle attività degli enti locali e la leale collaborazione tra Regione e autonomie locali.

In materia di controlli ci si potrebbe limitare a verificare se e come lo Statuto si uniforma alla soppressione dei controlli esterni che unanimemente si è ritenuta direttamente discendente dalla abrogazione dell'art. 130 Cost., che tali controlli prevedeva.

Come si già detto, però, la soppressione dei controlli esterni ha un senso se si considera la nuova posizione di autonomia, anche normativa, degli enti locali in rapporto alle funzioni loro attribuite, mentre per le funzioni delegate il soggetto delegante, nel conservare poteri regolamentari e di indirizzo sull'esercizio

delle funzioni, conserva anche il potere di mantenere strumenti di controllo

Quanto al primo punto (soppressione dei controlli per le funzioni attribuite) lo Statuto non si pronuncia, anche perché a tale soppressione aveva provveduto l'art. 29 della legge regionale n. 6 del 2004, che ha contestualmente soppresso il Comitato regionale di controllo e abrogato la legge regionale di disciplina del controllo (l.r. n. 7 del 1992).

Così come lo Statuto non richiama la disciplina veramente innovativa che la stessa legge n. 6 ha introdotto con l'art. 27, che, al posto di controlli esterni, accompagnati da provvedimenti sanzionatori (in particolare l'annullamento dell'atto ritenuto illegittimo), prevede lo svolgimento di attività di "conoscenza, monitoraggio e supporto al sistema delle autonomie locali". La nuova frontiera della responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle proprie funzioni e della capacità della Regione di fissare con la legge o con gli atti di programmazione, politiche regionali, cioè obiettivi e risultati che gli enti, nella loro autonomia, dovrebbero raggiungere, sta nella maggiore trasparenza che occorre garantire all'intero sistema delle autonomie. A garanzia dei cittadini, ma anche degli stessi enti locali, indotti da un rilevazione costante, in rapporto ad indicatori non imposti ma condivisi, a porre rimedio alle più rilevanti disfunzioni poste in evidenza dalle attività di conoscenza e monitoraggio. In questo caso lo Statuto manca di valorizzare le novità introdotte con la legge ordinaria, come avrebbe potuto fare assumendole come principi di corretta relazione tra Regione ed enti locali.

Una traccia di questa nuova frontiera dei controlli la si ritrova non nella parte dello Statuto dedicata ai rapporti con gli enti locali, ma in quella che disciplina l'amministrazione regionale. L'ultimo periodo dell'art. 60, comma 4, prevede infatti, che "nelle forme stabilite dalla legge, la Regione verifica la realizzazione dei programmi la cui attuazione è demandata agli enti locali, nel rispetto dell'autonomia degli stessi". Qui vi è la consapevolezza che le politiche regionali si possono attuare solo

con il pieno concorso degli enti locali, che sono escluse forme di sovraordinazione gerarchica o, peggio, poteri di controllo o di sanzione, mentre pienamente legittimi sono poteri di verifica, destinati a correggere le politiche e i loro strumenti attuativi, ma sempre nel rispetto dell'autonomia degli enti locali e, quando possibile, con il loro consenso.

Resta da valutare il punto relativo all'eventuale diverso trattamento delle funzioni delegate. E qui occorre ritornare ancora sul controverso comma 4 dell'art. 24, che prevede per le funzioni "conferite" la possibilità di disciplinare "le modalità di verifica dell'esercizio delle funzioni e di utilizzazione delle risorse assegnate".

Poiché la verifica prevista appare come uno strumento più penetrante delle attività di conoscenza e monitoraggio prima indicate, non resta che ribadire l'interpretazione già data di questa norma: essa si riferisce alle funzioni delegate e non alle funzioni attribuite. Per queste ultime valgono solo le forme di trasparenza introdotte dalla legge n. 6 del 2004, mentre per le funzioni delegate ci si può spingere fino a forme di verifica, che contengano anche conseguenti provvedimenti, pur senza portare alla reintroduzione di organismi di controllo. In questi casi sono sufficienti strumenti di controllo attivati dalla stessa Regione (il profilo dell'indipendenza dell'organo di controllo è meno rilevante).

8. Segue: g) la leale collaborazione tra Regione ed enti locali

Il principio di leale collaborazione ha trovato a livello costituzionale, nel nuovo Titolo V, un'esplicitazione piuttosto modesta. Esso è, infatti, richiamato solo all'art. 120 Cost. in rapporto all'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle autonomie territoriali, tanto che si può dubitare che esso valga a definire in senso più generale il sistema delle relazioni che intercorrono tra i diversi livelli di governo.

Gli Statuti regionali sono indubbiamente un'ottima occasione per colmare questa lacuna, con una normativa ampia e orga-

nica, almeno per caratterizzare i rapporti tra Regione ed enti locali. La nostra verifica sul punto riguarda quindi: a) l'esistenza o meno di principi espressi, sia con riguardo alle forme di partecipazione degli enti locali ai processi decisionali regionali, sia con riguardo alle forme di cooperazione, orizzontale o verticale, tra diversi soggetti e livelli di governo nell'attuazione di specifiche politiche o di specifici interventi pubblici; b) la disciplina di sedi e strumenti di collaborazione e partecipazione; c) la disciplina del potere sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali.

In questa materia la risposta dello Statuto emiliano e della coeva legge regionale n. 6 è, comparata con gli altri punti di verifica, particolarmente ricca, soprattutto nella fissazione di nuovi principi. Il messaggio di fondo che la Regione intende dare è la sua consapevolezza della necessità di, secondo un'espressione molto usata, "fare sistema" con gli enti locali, pena la mancata attuazione delle politiche regionali, ma pena anche il decadere della stessa posizione di autonomia del complesso degli enti territoriali, Regione compresa.

Troviamo così nello Statuto espressioni quali: "*coordinato sistema delle autonomie locali*" (art. 8, comma 1); "*raccordo e cooperazione tra i diversi livelli di governo del territorio*" o "*concorso all'attività legislativa, amministrativa e di programmazione della Regione*" da parte degli enti locali (art. 8, comma 2); "*autonomia e integrazione tra i livelli istituzionali elettivi*" (art. 24, comma 1); "*collaborazione istituzionale*" e "*raccordo tra gli strumenti di programmazione*" (art. 24, comma 2); "*creazione di un sistema a rete delle amministrazioni locali*" e, di nuovo, "*concorso e partecipazione degli enti locali alla formazione delle scelte legislative ed ai procedimenti di attuazione*" (art. 24, comma 3); "*leale collaborazione*" e "*rapporti di sistema*" con gli enti locali (art. 26, comma 1); "*coordinamento e sostegno del sistema amministrativo locale*" (art. 26, comma 1, lettera c)).

Sul piano dei principi, il valore della leale collaborazione risulta pertanto ampiamente curato, si potrebbe dire, con malizia, persino "troppo" curato, con il rischio di una interpretazione

prevalentemente enfatica delle regole sul nuovo sistema di relazioni intergovernative endoregionali.

Quanto agli strumenti e alle sedi, la disciplina dello Statuto è più contenuta, limitandosi all'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, in attuazione della relativa previsione costituzionale. La soluzione adottata per configurare il ruolo e i poteri del nuovo organo regionale è solo abbozzata, visto l'ampio rinvio alla legge regionale per la disciplina della composizione, delle modalità di formazione e di funzionamento del Consiglio. Evidente, comunque, la volontà di non costituire una seconda camera regionale, assicurando, correttamente, la prevalenza dell'organo rappresentativo dei cittadini. Nello stesso tempo, però, si cerca una soluzione equilibrata che consenta al Consiglio di incidere con peso differenziato sulle deliberazioni dell'Assemblea legislativa regionale; di qui il "doppio regime" dei pareri espressi: di norma non vincolanti (ma per discostarsi dal parere occorre l'approvazione di un ordine del giorno, a "motivazione" della decisione assunta); per due materie (norme relative al Consiglio, conferimento di funzioni alle autonomie locali e relativa disciplina), necessità di una votazione a maggioranza assoluta dei componenti per superare il parere negativo del Consiglio.

Nulla dice lo Statuto su altri strumenti di cooperazione (si pensi alla vasta tipologia degli accordi e degli strumenti di programmazione negoziata o alla ancora insoddisfacente disciplina della conferenza di servizi), che andrebbero rivisti ai fini di un loro adeguamento alla condizione di parità istituzionale di tutti i livelli di governo.

Quanto, infine, al potere sostitutivo, lo Statuto vi fa espresso riferimento, anche se con una collocazione inattesa, dal momento che esso viene compreso, all'art. 60 (al comma 4), tra i principi dell'attività amministrativa regionale, tanto da far sorgere il dubbio che esso sia concepito come strumento da utilizzare solo nei casi di inerzia degli enti locali nell'attuazione delle politiche regionali. Dubbio rafforzato dal riferimento alle funzioni "conferite". Anche qui si pone il noto problema: se il conferimento equivale a delega (secondo quanto si è visto per

l'art. 24, comma 4) allora siamo in presenza di un potere sostitutivo strumentale all'attuazione delle politiche regionali; se, invece, in questo caso, il "conferimento" comprende anche l'attribuzione, saremmo di fronte ad un potere sostitutivo più ampio e generale, ormai tra l'altro pacificamente ammesso dalla Corte costituzionale, esercitato per assicurare l'effettività dell'esercizio delle funzioni degli enti locali, nell'interesse generale, del sistema e dei cittadini, non della sola Regione.

9. *Da una Regione capofila ci si poteva aspettare di più?*

È possibile dare un giudizio complessivo dello Statuto emiliano nella parte relativa ai rapporti tra Regione ed enti locali? La tecnica che ho preferito usare è stata quella della scomposizione della materia in più *sub*-materie, che mi sembra permetta al lettore di dare un giudizio articolato.

Vi sono punti per i quali le disposizioni regionali (nelle quali vanno anche considerate le leggi regionali più significative) appaiono non solo adeguate, ma fortemente innovative. Direi soprattutto la ricca esemplificazione dei principi sulla leale collaborazione, tutta fondata sulla coscienza della necessità di costruire nuovi rapporti tra soggetti a pari dignità istituzionale, e l'apertura di nuove frontiere sul versante dei controlli, che diventano "verifiche", "conoscenza", "monitoraggio", in una parola *trasparenza* da assicurare allo svolgimento dei compiti degli enti locali.

Vi sono, invece, altri campi nei quali lo Statuto (e le leggi regionali) appaiono molto prudenti, se non addirittura timorosi di rivendicare appieno i nuovi poteri regionali. Qui il pensiero va soprattutto alla finanza locale, settore nel quale è maggiore la distanza tra spazi di intervento aperti e effettiva rivendicazione di poteri.

Ne deriva una sensazione complessiva di incompletezza, pur nella sicura consapevolezza, che emerge dall'analisi delle diverse disposizioni statutarie, del ruolo nuovo che spetta alla Regione non solo nel costruire i propri rapporti con gli enti lo-

cali, ma nel contribuire, in forme prevalentemente consensuali e condivise, a “dare forma” e a “guidare” il “sistema amministrativo” regionale e locale, attraverso l’esercizio di poteri non più indiretti, destinati a influire su un sistema costruito altrove (dalla legge e dalle politiche statali), ma di diretta definizione di tratti non secondari dell’ordinamento degli enti locali.

Pesa sicuramente, come ho ricordato, la complessiva, greve, condizione di incertezza del quadro istituzionale: l’attuazione del Titolo V avviata, pur tra molte contraddizioni e ambiguità, dalla legge n. 131 del 2003, procede a velocità da lumaca (se non addirittura con passi indietro); sul “federalismo fiscale” regna il buio assoluto; la “controriforma costituzionale” attualmente all’esame del Parlamento (che pure tocca in modo tutto sommato marginale la nostra materia) aggiunge altri elementi di incertezza (soprattutto sulla definitiva configurazione a regime delle materie di competenza legislativa regionale e sui raccordi istituzionali tra Stato e autonomie territoriali, si pensi solo al nodo non risolto del Senato delle Regioni).

Pesa, lo abbiamo posto in evidenza in più passaggi, anche una certa imprecisione terminologica, che rischia di risolversi in imprecisione concettuale, soprattutto nell’uso del termine “conferimento”, che impedisce di distinguere con chiarezza i diversi poteri ordinamentali della Regione nel caso dell’attribuzione o della delega di funzioni.

Ha pesato, nel caso specifico della redazione degli Statuti, l’attenzione prevalente che la classe politica regionale ha dedicato alla forma di governo (e alla legge elettorale). Si potrebbe dire che in più punti si intravede che la mano che ha scritto le norme statutarie non è la stessa che ha redatto le leggi regionali sulle autonomie locali, pur approvate dallo stesso Consiglio regionale e nello stesso periodo.

Pur con questi limiti, lo sforzo del costituente emiliano appare lodevole, con risultati sicuramente più avanzati di quelli conseguiti in altri Statuti regionali.

La Regione Emilia-Romagna resta ancora, anche in questo campo, una Regione capofila.

Ma, proprio per la sua accresciuta responsabilità, che le de-

riva dal costituire un sicuro esempio, un punto di riferimento per le altre Regioni, resta aperto il dubbio se non si poteva fare di più.