

## **Le funzioni comunali tra sussidiarietà e adeguatezza**

---

*Gian Candido De Martin\**

### **Sommario**

*1. Premesse di quadro generale. – 2. I principali nodi pendenti. – 3. I principi costituzionali da sviluppare. – 4. Priorità e prospettive di attuazione. – 5. Le principali questioni di metodo e di merito per la chiarificazione delle funzioni dei Comuni.*

### **1. Premesse di quadro generale**

Lieto di questa occasione di incontro per cercare di dare un contributo ad una riflessione che ha come cornice generale “il cantiere per le autonomie”. In effetti in questa sintesi sta tutto ciò che si può dire di una vicenda che attraversa da tempo un itinerario complesso, complicato ed è ancora lungi dall’arrivare ad un approdo.

Dopo le considerazioni che ha fatto il professor Rey sui profili di tipo finanziario che sono coinvolti in questa prospettiva di riforma, a me spetta di spendere qualche parola sugli aspetti per così dire istituzionali, soprattutto legati al riordino delle funzioni locali, partendo dai nodi pendenti, dai problemi di attuazione della riforma costituzionale del Titolo V, rispetto alla quale va verificata anche la congruità e la coerenza dello schema di legge delega di cui si è fatto cenno, approvato dal Consiglio dei ministri una settimana fa. A questo fine cercherò di richiamare nella prima parte alcune premesse di carattere

---

(\*) Ordinario di Diritto pubblico e Direttore del centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, LUISS, Roma.

generale, di cornice, per così dire, e poi di soffermarmi sulle questioni specifiche legate alle funzioni comunali, mentre il professor Merloni poi dovrà sviluppare il tema che più da vicino forse interessa la gran parte dei presenti, quello delle funzioni di area vasta della Provincia.

Iniziamo dalle premesse sul quadro generale, partendo da una annotazione sullo stato dell'arte della riforma delle autonomie locali. Direi che si tratta di un processo, come spesso è stato chiamato, non è un intervento soltanto, è un itinerario costituito da una serie di interventi, di fasi tutte necessarie per dare vita ad una riforma che dovrebbe essere essenziale per la modernizzazione del sistema paese in una chiave di forte decentramento e di valorizzazione delle autonomie territoriali. È una riforma, quella delle autonomie locali, che parte sostanzialmente dal 1990, dalla legge 142, che è arrivata molto tempo dopo la riforma regionale del nostro sistema, come noto sfasata dalla riforma delle autonomie locali e che proprio per questo ha creato una serie di questioni ancora oggi sul tappeto. È una riforma, nonostante il lungo tempo intercorso, tuttora incompiuta in larga parte, con gravi problemi di governo degli enti locali, come sanno certamente tutti gli amministratori presenti, nonostante i vari interventi legislativi che si sono succeduti dal 1990 in poi attraverso le Bassanini, la legge 265 del 1999, il testo unico del 2000 e poi la riforma del Titolo V, se vogliamo anche la legge 131 del 2003, la cosiddetta legge La Loggia. Vorrei dire che per molti versi si tratta di una riforma che si è complicata ancora più per strada per via delle larghe inattuazioni di ciò che era stato previsto negli interventi di riforma iniziali.

La legge 142 è rimasta in larga misura sulla carta, soprattutto per quanto riguarda la riallocazione delle funzioni, la chiarificazione delle funzioni locali, nonostante le previsioni della legge, in particolare per la riluttanza delle Regioni a decentrare le funzioni al sistema delle autonomie locali, salvo alcune eccezioni: l'Emilia-Romagna da questo punto di vista non è tra le Regioni peggiori, ma il sistema paese ha visto una sostanziale inattuazione delle previsioni della 142 sul piano della chiarifi-

cazione delle funzioni locali. Anche la riforma Bassanini, legge 59 e poi decreto 112, è rimasta da questo punto di vista in larga misura sulla carta, con enunciati normativi privi di effettività e quindi tali da creare una situazione di grande disagio in chi deve poi concretamente trovarsi alle prese con la gestione nelle amministrazioni locali. Anche il decreto sostitutivo che era stato emanato nel 1999 a fronte delle inerzie di varie Regioni è rimasto pressoché senza un seguito.

La riforma del Titolo V, come ben sappiamo, è per lo più un enunciato di norme costituzionali che non hanno avuto realmente un seguito perché, tra l'altro, l'unico intervento della scorsa legislatura preordinato a dare sviluppo alla riforma costituzionale, appunto la legge 131 del 2003, la legge La Loggia, non ha avuto un seguito, ha previsto una delega al Governo che non è stata onorata in tempo utile, nonostante le proroghe. Anche la previsione di attuazione dell'articolo 118, contenuta nell'articolo 7 di quella legge, non ha avuto uno sviluppo in concreto, anzi possiamo dire che la quattordicesima legislatura è stata contrassegnata sostanzialmente da una serie di previsioni normative per lo più di stampo neocentralistico, in contraddizione palese con l'impostazione della riforma del Titolo V, sia a livello statale ma anche a livello regionale.

## *2. I principali nodi pendenti*

Quindi i nodi pendenti oggi sono molti; io mi limito a segnalarne quattro in estrema sintesi, che poi danno la misura della strada che resta da percorrere. In primo luogo, confusione e duplicazione sulle funzioni, e quindi sulle responsabilità gestionali degli amministratori, con una tendenza che io chiamo "regionocentrica" molto evidente, cioè con una tendenza delle Regioni a gestire sul piano amministrativo una serie di compiti che in realtà dovrebbero spettare alle autonomie locali, cui si somma una realtà dell'amministrazione periferica dello Stato che tarda a modernizzarsi in sintonia con le linee previste dal-

le varie riforme. Tutto ciò ha generato, a maggior ragione, un secondo nodo assai complesso, ossia una grande confusione e complicazione sul piano istituzionale, con la proliferazione di una serie di apparati, di organismi, di enti strumentali dipendenti dalla Regione o anche dagli enti locali, società di servizi, aziende, agenzie che dir si voglia, spesso monosettoriali, che hanno dato vita ad un quadro composito nel quale oggi è quasi impossibile fare chiarezza, con evidenti aumenti di spesa, ma non di efficacia dell'azione amministrativa locale, con una sperequazione anche sul piano delle risorse finanziarie che nascono da casualità varie, ivi comprese quelle delle varie finanziarie che nel tempo si sono succedute (anche l'ultima è piena di casualità dal punto di vista degli effetti finanziari nei confronti anche degli enti locali).

C'è poi un terzo aspetto: la disattenzione sostanziale in questi anni per quella che si chiama la *governance* interna alle istituzioni locali e per i modelli collaborativi tra enti locali. Prima è stato ricordato il ruolo assai circoscritto del Consiglio in rapporto agli altri organi di governo delle autonomie locali, e questo è un tema certamente delicato, tanto più che si tratta di un assetto uniforme in tutto il sistema Paese, senza varianti, e con delle applicazioni che talvolta sono effettivamente tali da complicare la vita agli amministratori locali. C'è poi anche la questione delle forme collaborative tra enti locali, cui si può collegare quella relativa ai poteri sostitutivi, ai quali non si è dato fin qui attenzione adeguata.

Accenno infine ad un punto che, certo, in Emilia-Romagna non ha di per sé concreto rilievo, ma in una valutazione di sistema nazionale merita certamente di essere percepito. Mi riferisco al nodo della condizione degli enti locali ricompresi nelle Regioni speciali, che sono per lo più considerati da queste Regioni al di fuori delle norme generali del sistema paese ed anche dagli effetti del Titolo V, con conseguenze assai problematiche, a proposito, ad esempio, della definizione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province. Sono funzioni che devono valere solo per gli enti locali ricompresi nelle

Regioni ordinarie o per tutti gli enti della stessa categoria nel sistema paese? Di recente le Regioni speciali si sono riunite ad Aosta e hanno sottoscritto una dichiarazione nella quale hanno ribadito che tutto ciò che riguarda i profili istituzionali, di funzioni ed anche di risorse finanziarie degli enti locali ricompresi in queste Regioni, è compito loro, in virtù dell'autonomia in materia prevista dai rispettivi statuti. Credo che questa non sia una interpretazione conforme alla Costituzione, è un nodo pendente, da non sottovalutare, in ordine al quale va ricordato che una recente pronuncia della Corte costituzionale, la n. 370 del 2006, ha affermato espressamente che anche le Regioni speciali devono tenere conto nelle loro leggi delle garanzie costituzionali previste per le autonomie locali; ma è un tema tutto da svolgere.

Quali quindi le esigenze prioritarie di intervento a fronte di questa situazione? Credo che la parola che può riassumere certamente il complesso delle necessità di intervento possa essere quella di "semplificazione", che già qui è stata richiamata, in una prospettiva che riguarda sia il riassetto istituzionale che il mantenimento dei costi.

In questa duplice prospettiva gli obiettivi da perseguire riguardano soprattutto gli aspetti seguenti. Innanzitutto la chiarificazione delle funzioni, che è l'oggetto specifico del nostro incontro di oggi, le quali devono essere riallocate – senza duplicazioni – partendo dalla determinazione delle funzioni fondamentali, come dirò fra un momento, in base ai principi fissati dalla Costituzione, legando funzioni con risorse e quindi creando effettive responsabilità in capo agli amministratori degli enti locali.

Il secondo obiettivo è quello della semplificazione istituzionale, rispetto alla miriade di organismi a vario titolo sorti in questi ultimi decenni che o vivono nell'orbita delle Regioni o nell'orbita anche degli enti locali, spesso con un legame istituzionale assai tenue, con autonomie di fatto che creano anche problemi dal punto di vista della rappresentanza, che dovrebbe guidare il nostro sistema istituzionale. Questi organismi stru-

mentali devono essere notevolmente dimagriti, in larga misura soppressi oppure comunque riportati ad una logica in cui il primato deve essere quello dell'ente territoriale rappresentativo.

C'è poi un problema di razionalizzazione della gestione interna delle autonomie locali, che significa rivisitazione degli organi di governo, da un lato, e riorganizzazione degli apparati amministrativi di servizio dall'altro, con la distinzione tra politica ed amministrazione, ma soprattutto – vorrei sottolineare – con uno spazio significativo e incompressibile per l'autonomia statutaria e regolamentare, al di là dei compiti che la Costituzione riserva al legislatore statale, *ex lettera p)* del secondo comma dell'articolo 117. Ciò apre una prospettiva per le autoriforme da parte di ciascun ente autonomo, che deve darsi una propria organizzazione, un proprio ordinamento, dei propri controlli interni, deve cioè ripensare responsabilmente il proprio assetto operativo.

Infine c'è un problema di razionalizzazione degli strumenti di collaborazione e di gestione associata, che sono una chiave di volta proprio per arrivare a dare razionalità ad un sistema che comunque è legato ad una pluralità di livelli di governo, che non vanno considerati separati tra di loro, ma che devono normalmente dialogare e perfezionare i raccordi, essendo spesso coinvolti nell'esercizio di funzioni che hanno elementi di contatto.

### 3. *I principi costituzionali da sviluppare*

Per affrontare questi obiettivi così impegnativi, credo che oggi si possa dire che disponiamo di riferimenti costituzionali certamente inequivocabili. Al di là di alcuni limiti o di lacune del Titolo V riformato nel 2001, le norme costituzionali ora vigenti sono certamente in grado di offrire dei riferimenti utili per un itinerario organico e coerente di interventi di riforma delle autonomie locali, a partire dalla chiarificazione delle funzioni e poi sugli altri punti che prima accennavo. Come sappiamo,

i principi generali sulle autonomie indicano anzitutto una pari valenza, e non una gerarchia, nonché il principio dell'autordinamento, ossia uno spazio per la potestà normativa, statutaria e regolamentare, degli enti locali, che per la prima volta è stata sancita a livello costituzionale.

C'è poi nella Costituzione una centralità, per così dire, della questione della amministrazione; la riforma conseguente al Titolo V è soprattutto legata alla riforma dell'amministrazione, ossia anzitutto alla chiarificazione delle funzioni amministrative spettanti ai vari livelli del sistema. Da questo punto di vista il baricentro è l'articolo 118; sì, certo, è importante anche il riparto del potere legislativo tra Stato e Regioni, con il ben noto rovesciamento di prospettiva, ma il sistema delle autonomie dal punto di vista del cittadino funziona se funziona l'amministrazione ed è quindi il 118 il punto di attacco per attuare realmente il disegno costituzionale fondato sul policentrismo autonomistico. Quando parliamo di 118 sappiamo che il baricentro è sull'amministrazione locale, a partire dal Comune, l'amministrazione locale è l'amministrazione generale; i livelli superiori sono destinatari di funzioni solo allorquando a livello locale non è possibile soddisfare l'esigenza di una adeguata amministrazione. Di qui, quindi, l'esigenza primaria di chiarificare le funzioni locali, a partire dalle funzioni fondamentali, che la Costituzione indica come un obiettivo primario sul quale è necessario fissare riferimenti puntuali e inequivocabili, di portata generale.

Quando diciamo amministrazione locale, identifichiamo due livelli territoriali: il Comune e la Provincia, con la variante Città metropolitana. Sono questi i livelli territoriali in cui si gioca la riallocazione delle funzioni locali: da un lato il livello che chiamiamo di base, che lo schema di legge delega *in itinere* ha legato efficacemente a quello che è stato chiamato il "governo di prossimità", corrispondente al Comune, e l'altro l'"area vasta", corrispondente alla Provincia, che da comprimaria è diventata sempre più una necessaria protagonista, al di là di taluni interventi superficiali di chi, conoscendo assai poco

delle istituzioni locali e del loro funzionamento, immagina che la soppressione delle Province sia effettivamente la strada per semplificare il nostro sistema.

Se l'amministrazione deve essere il più vicino possibile al cittadino, semmai è la Regione che deve dimagrire come apparato amministrativo, a fronte di una sua riqualificazione come soggetto di legislazione, di programmazione e di coordinamento, certo, anche di esercizio di talune funzioni amministrative laddove sia indispensabile un esercizio unitario, ma solo laddove sia possibile giustificare questa indispensabilità. In questa prospettiva le funzioni della Provincia sono quindi destinate a crescere, mentre è destinata a dimagrire l'amministrazione regionale; se si attua realmente la previsione dell'articolo 118, l'amministrazione sul piano operativo deve passare in larga misura agli enti locali (come per certi versi già avvenuto in Emilia-Romagna).

In sostanza, nel riassetto delle funzioni bisogna partire dal basso e si devono applicare i tre noti principi fissati nell'articolo 118: sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Sul significato dei principi non c'è bisogno di dire qui molto perché anche di questo si è parlato molto in questi anni; la sussidiarietà significa una visione integrata che parte dal basso nella allocazione delle funzioni, l'adeguatezza significa la capacità effettiva di potere gestire una determinata funzione e la differenziazione è legata alla presa d'atto che l'uniformità non è un valore cui legare necessariamente l'allocazione delle funzioni: la Città metropolitana da un lato e i piccoli Comuni dall'altro suggeriscono immediatamente la necessità di applicare il principio di differenziazione.

#### *4. Priorità e prospettive di attuazione*

Da questo punto di vista, viene ad evidenza lo schema di legge delega approvato dal Governo una settimana fa per avviare finalmente in modo organico il complesso processo

dell'attuazione del Titolo V. Credo che lo schema che è stato predisposto dal Governo abbia delle caratteristiche utili, è una delega che vorrei chiamare ambiziosa, che tiene conto di tutte le variabili istituzionali coinvolte, anche se forse non sempre con la medesima coerenza e con qualche punto dove le soluzioni appaiono opinabili.

Vediamo anzitutto gli aspetti che si possono considerare positivi, sia sul piano del metodo che dei contenuti. Sul piano del metodo c'è una prospettiva di superamento – non di mero emendamento – del testo unico degli enti locali del 2000: l'obiettivo è la Carta delle autonomie, come opportunamente è stato qualificato il testo nel quale dovrebbero essere racchiuse le norme di competenza statale in materia di autonomie locali, soprattutto le norme in base alla lettera *p*) del secondo comma dell'articolo 117, alle quali si possono aggiungere altre norme, ma come norme cedevoli, cioè destinate ad essere superate allorquando Regioni o enti locali esercitino i loro poteri normativi previsti dalla Costituzione.

C'è un secondo aspetto di metodo che mi pare importante richiamare, che va certamente condiviso, visto che si parte dalle funzioni fondamentali, adempimento essenziale anche per stimolare pienamente le Regioni a decentrare agli enti locali molte delle funzioni finora mantenute accentrate a livello regionale. Chiarificando le funzioni fondamentali in via generale, si mettono d'altra parte le Regioni in condizione di esercitare nelle materie di competenza le loro funzioni legislative sia per precisare le modalità di esercizio di queste funzioni fondamentali, sia per integrare e completare il quadro fissato dal legislatore statale. Insieme alle funzioni fondamentali, la previsione è però anche quella dell'attuazione dell'articolo 118 e quindi della individuazione delle altre funzioni amministrative ora statali che devono spettare in un quadro generale a Comuni e a Province del nostro sistema.

Quanto ai contenuti, credo che vada sottolineata l'impostazione dello schema della delega, legata fortemente alla semplificazione sia di istituzioni che di apparati, ivi compresi

gli organi di governo dei piccoli Comuni, con previsioni di razionalizzazione di procedure e di sistemi informativi, quindi con un obiettivo forte di riduzione potenziale dei costi della politica e dell'amministrazione nelle autonomie locali.

Ci sono in verità anche alcuni limiti non trascurabili nello schema di disegno di legge delega approvata dal Governo. Va anzitutto osservato che lo schema che conosciamo si limita alla chiarificazione delle funzioni e ad altri aspetti legati alla lettera *p*), rinunciando a disciplinare la questione del nesso tra funzioni e risorse necessarie per esercitarle; resta così aperto il capitolo risorse che alla fine è decisivo per l'effettività della riforma. Quindi è difficile riuscire ad avere contezza di tutto il disegno riformatore, visto che l'attuazione dell'articolo 119 è la norma chiave per il riequilibrio finanziario del sistema, anche rispetto alle sperequazioni che vi sono tra Regioni ed enti locali ordinari, per così dire, e tutto il sistema delle autonomie speciali.

C'è poi la questione specifica che prima accennavo degli enti locali nelle Regioni speciali. Nel testo ora noto dello schema approvato dal Consiglio dei ministri, da questo punto di vista in verità ci si limita a dire, con una formula criptica o di possibile interpretazione bivalente, che valgono le norme degli statuti speciali e delle norme di attuazione. Se questo vuol dire che la chiarificazione delle funzioni fondamentali non si applicherà negli enti locali delle Regioni speciali, io credo che saremmo in contraddizione con una serie di passaggi che la stessa legge delega sottolinea in maniera inequivoca, cioè che le funzioni fondamentali sono invarianti del sistema paese destinate a stabilire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale e ad assicurarsi la tenuta e la coesione dell'ordinamento della Repubblica. E della Repubblica fanno parte anche gli enti locali delle Regioni speciali. Di qui la necessità di integrare questo schema prima del suo perfezionamento, prima della sua approvazione definitiva, con una precisazione che non renda equivoco questo richiamo agli statuti e alle norme vigenti per le Regioni speciali.

Infine c'è un ultimo aspetto che segnalo, perché mi sembra anche questo non marginale alla luce della storia di questa tormentata riforma delle autonomie locali. Mi riferisco al problema delle garanzie che quello che la delega prevede effettivamente accada, non solo in sede di attuazione della delega con la definizione dei decreti legislativi, che è il primo problema che naturalmente abbiamo sul tappeto, ma anche per quanto riguarda poi gli interventi successivi, tra i quali, una volta di più, dovrà essere determinante per molti versi ciò che deciderà ciascuna Regione, cioè l'integrazione della riforma spettante a livello regionale. Dicevo prima che la legge 142 e il decreto 112 sono stati largamente vanificati dalle inerzie regionali. Nello schema di delega si prevede un intervento sostitutivo del Governo in caso di inerzia regionale dopo un certo periodo, ma la stessa cosa si era prevista con la legge Bassanini, il decreto sostitutivo c'era stato, ma le cose sono cambiate di poco. Io ho l'impressione su questo piano che sia necessaria qualche misura più stringente che costringa effettivamente le Regioni a decentrare realmente l'amministrazione e a riqualificarsi come istituzioni politiche di carattere essenzialmente legislativo, programmatico e di sostegno agli enti locali. Questo lo sottolineo anche per il fatto che, come è ben noto, gli enti locali non hanno accesso alla Corte costituzionale oggi come oggi. Se l'attuazione della riforma dovesse discostarsi dalle linee guida, non sarebbe facile per gli enti locali ricorrere alla Corte, a meno che non ci sia poi il Governo a farsene carico, ma comunque con un intervento di tipo indiretto.

*5. Le principali questioni di metodo e di merito per la chiarificazione delle funzioni dei Comuni*

Aggiungo rapidamente, per chiudere, qualche battuta sulla questione delle funzioni locali ed anzitutto di quelle comunali.

Sul piano del metodo, osserverei in primo luogo che biso-

gna partire dalla individuazione e dalla determinazione delle funzioni dei Comuni intesi nella loro generalità, prescindendo, quindi, dalla differenza dimensionale. A parte la variante Città metropolitana, che non considero, questo che cosa significa? Significa che quando parliamo di funzioni dei Comuni, bisogna individuare le funzioni che devono spettare a tutti i Comuni della Repubblica, salvo poi distinguere le modalità di esercizio delle funzioni, sulle quali bisogna aggiungere una considerazione assolutamente non trascurabile e che lo schema di delega opportunamente affronta in una chiave inedita rispetto al passato e che credo che sia la chiave giusta. Questo vuol dire che nel caso dei piccoli Comuni si deve pensare a funzioni di base per così dire intercomunali, da gestire in forma associata, distinguendo quindi queste funzioni da quelle di area vasta.

Queste ultime sono funzioni che non spettano alle gestioni comunali associate, a Unioni, a Comunità montane, sono funzioni appunto che richiamano una istituzione territoriale e comunitaria di secondo livello, la Provincia, che ha un suo radicamento nel Paese e che, come è stato ricordato all'inizio anche da Rey, rappresenta il punto di congiunzione del pendolarismo potenziale tra luogo di residenza e luogo di lavoro. L'area vasta indica, dunque, l'ambito territoriale (normalmente) coincidente con la Provincia (salvo forse i casi recenti di nuove Province di dimensioni assai ridotte, come in Sardegna), in cui vanno concentrate tutte le funzioni locali che non sono funzioni di base e in cui devono in larga misura confluire le funzioni amministrative attualmente gestite dalle Regioni o da enti dipendenti e/o strumentali delle Regioni.

Si può poi aggiungere, sempre sul piano del metodo, che sia le funzioni di base che quelle di area vasta sono per lo più da "riconoscere", e non tanto da conferire alle autonomie comunali e provinciali, in quanto in larga misura si tratta di funzioni storicamente svolte, che possiamo considerare quali funzioni proprie, connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun ente. In sostanza, tutto ciò che storicamente hanno svolto i Comuni o le Province, di per sé va considerato come

uno zoccolo di partenza a loro spettante, cui si aggiungono funzioni da attribuire in più, che sono quelle che scaturiscono dalla ulteriore applicazione dell'articolo 118, che prevede, in base alla sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, di implementare il ruolo amministrativo degli enti locali, a cominciare dai Comuni.

Tutto ciò non preclude, d'altra parte, a mio avviso, lo spazio di autoassunzione di funzioni da parte delle autonomie locali, sia Comuni che Province. Lo schema di delega le chiama funzioni proprie, io preferisco chiamarle come le ho sempre chiamate, ossia "funzioni libere", cioè funzioni che l'ordinamento attualmente non disciplina e che un ente locale, come ha fatto spesso nella storia dell'amministrazione locale della nostra Repubblica, e prima del nostro Regno, può assumere per soddisfare bisogni della comunità rappresentata, poiché laddove non vi siano funzioni assegnate ad un altro soggetto del sistema, c'è l'autonomia di svolgere una funzione di interesse della comunità rappresentata. Da questo punto di vista devo dire che ho qualche riserva sul condizionamento che lo schema di delega prevede al fine dell'autoassunzione di funzioni da parte dei Comuni, perché – al di là dei problemi naturalmente legati all'equilibrio finanziario (certo, un ente dissestato che vada a prendersi altre funzioni aggiuntive non è pensabile; se questo è l'obiettivo, va chiarito) – il resto è autonomia e non dovrebbe essere condizionato da standard, parametri, criteri stabiliti a livello nazionale, perché è ciascuna comunità che percepisce le esigenze e le deve soddisfare.

Comunque il punto di partenza resta la chiarificazione delle funzioni fondamentali, essenziali e imprescindibili sia per il funzionamento dell'ente che per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, a parte le necessità di coesione dell'ordinamento della Repubblica. Da questo punto di vista per il Comune non penso che si debba in fondo inventare molto, perché già l'articolo 9 della legge 142 aveva creato la premessa utile, affermando che spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la comunità rappresentata

nei tre settori organici: territorio, sviluppo economico e servizi sociali. Si deve partire da lì, più ancora che dallo schema che era stato approvato dal Consiglio dei ministri nel dicembre del 2005 sulla base della legge La Loggia, che ha dei chiaroscuri sui quali non è il caso qui di intrattenersi. Inoltre, ritengo che si debbano distinguere – e parimenti riconoscere – sia funzioni fondamentali di carattere ordinamentale che funzioni fondamentali di carattere materiale; tra queste ultime la chiave di volta per determinare le funzioni del Comune sono i servizi alla persona; i servizi a rete, viceversa, sono tendenzialmente servizi di area vasta e quindi viene in gioco la Provincia.

L'ultima considerazione è per richiamare quello che prima ho accennato incidentalmente, ossia l'importanza di un nesso tra il conferimento delle funzioni per i piccoli Comuni e le modalità di esercizio. Qui l'adeguatezza e la differenziazione possono assumere un rilievo concreto, e in tal senso la delega fa una scelta coraggiosa che personalmente condivido, prevedendo l'obbligo di gestione associata per i Comuni minori. Certo, non vengono individuati quali sono i Comuni minori, questo resta un tema aperto di portata non trascurabile. Però c'è un obbligo preciso: nessun altro intervento precedente, né il 112 né tanto meno la 142, su questo terreno avevano fatto una scelta così netta. Questa è anche la strada che può portare a razionalizzare la selva di organismi e di strumenti gestionali che operano anche a livello comunale, sovracomunale, intercomunale. Il punto che la delega indica con una chiarezza che ritengo assolutamente condivisibile è che la gestione associata di talune funzioni di base deve avvenire ad opera di un unico organismo di unione dei Comuni, che deve essere di carattere polifunzionale. Da questo punto di vista si può anche dire che la Comunità montana è una unione di Comuni nelle zone montane, che avrà funzioni aggiuntive di interventi per le zone montane, ma essenzialmente va ricondotta a questo modello di ente associativo polifunzionale.

Se devo aggiungere telegraficamente una battuta finale, pensando al “cantiere delle riforme”, credo che si possa dire che

quella prefigurata dalla delega è la prima fase di un processo di riforma complesso, che deve poi necessariamente prevedere anche l'anello delle risorse e dell'attuazione dell'articolo 119, per completarsi in modo adeguato. Si deve però prevedere una seconda fase del processo riformatore, ugualmente essenziale per l'obiettivo della riforma complessiva, legata alla semplificazione istituzionale e alle riforme organizzative conseguenti alla chiarificazione delle funzioni e delle risorse. È indispensabile comunque che, una volta approvata la legge delega che avvia la prima fase, si proceda ad una sua attuazione coesa, con una cabina di regia che assicuri, diversamente da quanto avvenuto dopo la legge La Loggia, un risultato certo in tempi brevi. È però altrettanto evidente che bisogna coinvolgere in questo processo il sistema delle autonomie, perché senza condivisione non si va da nessuna parte su questo terreno ricco di ostacoli tecnici e politici.