

Autonomia e sussidiarietà nel nuovo Statuto della Regione Veneto

Marta Mattiuzzi

Sommario

1. Premessa – 2. Dal territorio alla funzione: prove per la costruzione di un disegno regionale – 3. L'autonomia nel nuovo Statuto della Regione Veneto: dal “decentrare” al “federare” – 4. (segue) I principi in tema di allocazione delle funzioni amministrative – 5. La tutela delle specificità territoriali – 6. Il sistema regionale delle fonti – 7. Il riordino delle funzioni delle Province e la tutela delle specificità territoriali – 8. Conclusioni.

1. Premessa

L'entrata in vigore del nuovo Statuto della Regione Veneto rappresenta l'occasione per svolgere alcune riflessioni sullo stato del regionalismo italiano, a più di dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione¹.

Il centralismo statale è il dato che più caratterizza le dinamiche di formazione delle decisioni pubbliche. Lo Stato tende a comportarsi come soggetto “sovrano” nell'esercizio del suo potere legislativo e le disposizioni statali si fanno sempre più dettagliate e invasive nei confronti delle autonomie territoriali (come la previsione in tema di numero massimo di consiglieri regionali o quelle che introducono poteri sostitutivi statali nei confronti di Regioni ed enti locali).

Più di una ragione sorregge il convincimento che sussiste un profondo divario tra la realtà e i principi costituzionali². Si può richiamare

(1) Il nuovo Statuto della Regione Veneto, di seguito denominato Statuto regionale, è stato approvato con legge regionale 17 aprile 2012, n. 1 ed è entrato in vigore il 18 aprile 2012, ossia il giorno successivo alla sua pubblicazione sul B.U.R., come previsto dall'art. 65 della legge regionale.

(2) Esiste un divario profondo tra il significato apparente delle disposizioni costituzio-

in proposito l'aspirazione, rimasta insoddisfatta, a veder attuato un modello di regionalismo di partecipazione³ e la recessività del criterio della competenza regionale residuale, sancito dall'art. 117, comma 4, Cost., che si sta manifestando in correlazione ad un potere statale che non conosce più confini e si autolegittima mediante l'utilizzo improprio delle c.d. materie trasversali e richiami generici all'obiettivo del coordinamento della finanza pubblica⁴.

D'altra parte, sul versante dell'azione amministrativa, la situazione appare ancora più complicata in ragione del fatto che, in diversi ambiti disciplinari, esistono sovrapposizioni di competenze, che spesso sfociano in giudizi davanti la Corte costituzionale. A ciò si unisce la constatazione che esiste una situazione di sostanziale uniformità dell'amministrazione locale, che si è venuta a consolidare grazie al fallito tentativo della "regionalizzazione" dell'ordinamento degli enti locali. Sotto quest'ultimo profilo, la concreta realtà dei rapporti tra Stato e Regioni non appare conforme all'assetto prefigurato dal legislatore costituente, specie se si considera che la politica dell'uniformità ha finito per permeare l'intero ambito di disciplina dell'amministrazione locale, assumendo carattere di normalità. In ciò consiste il vizio del sistema italiano delle autonomie: nell'aver privilegiato l'applicazione

nali e quello che le stesse rivestono nel diritto costituzionale vigente, come è stato rilevato a proposito del riparto delle funzioni legislative, che apparentemente sta nell'art. 117 Cost. mentre nel diritto vivente anche nell'art. 118 Cost.: G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2-3, 2001, p. 242 ss.

(3) G. PASTORI, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *Le Regioni*, 2011, p. 581 ss. Non mancano, tuttavia, esempi di buona prassi di concertazione, sia a livello centrale (si pensi al Patto interistituzionale per il contenimento del costo delle istituzioni siglato tra Governo, Regioni e Province, Comuni e Comunità montane il 13 luglio 2007), sia a livello periferico (si pensi al Patto tra Regione e Autonomie locali dell'Emilia-Romagna per la riforma dell'amministrazione, la razionalizzazione delle funzioni ed il riordino istituzionale, cfr. d.g.r. 1641/2007).

(4) Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, in materia di coordinamento della finanza pubblica lo Stato dovrebbe limitarsi all'emanazione di disposizioni di principio, lasciando libertà agli enti di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa: secondo la Corte, l'indicazione di misure di dettaglio e le previsioni di trasferimento, senza vincoli di destinazione specifica, rischiano di comprimere l'autonomia finanziaria delle Regioni: tra le altre, cfr. Corte cost. 417/2005, 237/2009, 139/2012.

di una disciplina uniforme per ogni ente locale, anziché l'introduzione di discipline differenziate su base regionale o locale⁵.

Il richiamo alle "ragioni dell'unità" non può divenire il pretesto per capovolgere il rapporto tra unità e differenziazione, quale si configura alla luce del nostro sistema costituzionale. Sulla base dei principi costituzionali della sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, si dovrebbe infatti ammettere che, al di fuori degli ambiti contrassegnati dall'esigenza di tutela di carattere unitario⁶, tutto sia suscettibile di differenziazione nella misura in cui gli interessi in gioco si prestino ad essere tutelati con modalità differenziate.

Con la Riforma costituzionale del 2001, si era deciso di infrangere il dogma dell'unitarietà dell'ordinamento degli enti locali e di lasciare alle Regioni la disciplina degli enti locali, fatta eccezione per i profili ricompresi nella competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. Da un lato, però, le Regioni non sono riuscite a sfruttare le potenzialità offerte dal nuovo quadro costituzionale mentre, dall'altro lato, sono cresciute le incertezze sul riparto di competenza tra Stato e Regioni in tema di ordinamento degli enti locali⁷.

(5) M.S. GIANNINI, *I Comuni*, in ID. (a cura di), *I Comuni*, Vicenza, 1967, p. 11 ss.

(6) Ci si riferisce in particolare alla disciplina delle materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva statale e alla definizione di principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente.

(7) Il principale elemento di criticità del sistema riguarda la mancata attuazione dei principi costituzionali in ordine all'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province, Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. p, Cost.) e all'allocatione delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.). Come è stato osservato, anche quando si è intervenuti a ridistribuire le funzioni tra i livelli di governo, non si è riusciti a sfruttare le potenzialità innovative offerte dal nuovo quadro costituzionale delineato dalla Riforma del 2001: così, P. CARETTI, *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in *Le Regioni*, 2011, p. 569 ss.; G. PASTORI, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, cit. A ciò si aggiunge la mancata revisione dell'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 267/2000, t.u.e.l.) alla luce dei nuovi principi costituzionali. L'esigenza di una riforma organica in materia è oggi compromessa dal grave disallineamento tra le intenzioni espresse nella sede parlamentare a margine dell'esame della bozza di Codice delle autonomie locali (a.s. n. 2259) e le continue novità normative in tema di enti locali adottate con provvedimenti d'urgenza del Governo. Sulle criticità della bozza di Codice delle autonomie, cfr. documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 12/26/CR-FS/c1 del 29 febbraio 2012 e documento 12/70/CR5a/C1 del 19 aprile 2012,

Gli elementi di criticità sopra richiamati sono utili per individuare il vero problema del regionalismo italiano: ossia la presenza di un rapporto distorto tra l'autonomia e la legge, che rischia di deresponsabilizzare le autonomie locali.

L'autonomia non può intendersi come sudditanza alla legge, in ragione del fatto che non è l'autonomia a doversi adeguare alla legge (statale) ma, al contrario, è la legge (statale e regionale) a doversi adeguare al principio dell'autonomia, almeno dal punto di chi ambisce all'instaurazione di un modello ordinamentale orientato in senso più federalista e democratico⁸.

Per dare attuazione al principio autonomistico riveste un rilievo essenziale il riferimento alla legge regionale e l'analisi comparatistica sembra confermarlo (in particolare, l'esame dei sistemi giuridici tedesco⁹

recante proposte emendative al testo del ddl a.s. 2259, come risultante dalle proposte di emendamento presentate dai relatori l'11 aprile 2012.

D'altro canto, il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di ordinamento degli enti locali è al centro di un vivace dibattito in giurisprudenza e in dottrina. Il Giudice delle leggi ha statuito che rientra nella competenza regionale residuale la disciplina delle forme associative (così, in tema di riordino delle Comunità montane: Corte cost. 244/2005, 256/2005, 456/2007, 397/2006), mentre in altri ambiti permangono motivi di incertezza. Così, ad esempio in tema di riordino delle Province, ai dubbi sollevati dall'art. 23 d.l. 201/2011, convertito dalla legge 214/2011 (sulla cui legittimità costituzionale dovrà pronunciarsi a breve la Corte costituzionale), si sono aggiunte le perplessità generate dagli artt. 17 e 18 del d.l. 95/2012, convertito dalla legge 15/2012 (c.d. decreto sulla *spending review*). Per un approfondimento sul tema, G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi art. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 395 ss.; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, p. 383 ss.

(8) Critiche nei confronti del modello legale di una disciplina locale dai prevalenti tratti di uniformità erano state espresse, in passato, da F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, ora in *Scritti giuridici*, II, Milano, Vita e pensiero, 2006, p. 1756, come ricorda E. ROTELLI, *Feliciano Benvenuti. Partecipazione e autonomie nella scienza amministrativa della repubblica*, Venezia, Marsilio, 2011.

(9) Il sistema tedesco si è formato attraverso una lunga tradizione di autonomia locale e nell'ambito di quel sistema l'autonomia amministrativa degli enti locali ha sempre costituito un principio cardine dell'ordinamento costituzionale tedesco. Il diritto degli enti locali rientra nella competenza legislativa esclusiva dei *Länder*, per cui le leggi dei *Länder* costituiscono la fonte principale di disciplina in materia, nel rispetto del principio della democrazia locale, che si trova sancito nella Costituzione federale (art. 28 legge fondamentale).

o spagnolo)¹⁰: il vero modello autonomistico è quello che demanda all'esercizio della potestà legislativa delle entità periferiche la definizione del modello concreto di regime locale, ivi compresa l'eventuale introduzione di un sistema di controllo nei confronti degli enti locali¹¹.

2. Dal territorio alla funzione: prove per la costruzione di un disegno regionale

Alla luce dei rilievi svolti, ci si rende conto di quanto sia indispensabile recuperare il vero significato dell'autonomia regionale, che è politica prima che tecnica, governo prima che amministrazione¹².

La c.d. "amministrativizzazione" delle politiche regionali è un fenomeno pericoloso, che mette a rischio il perseguimento della *mission* regionale e il ruolo di "centro propulsore e di coordinamento dell'in-

(10) In Spagna le Comunità autonome sono dotate di statuti d'autonomia che non solo concorrono a formare il c.d. blocco costituzionale, ossia i confini del riparto di competenza tra Stato e Comunità autonome, ma sono in grado di realizzare la differenziazione normativa in tema di enti locali. Il legislatore autonomistico può definire le competenze degli enti locali, nel rispetto del nucleo minimo di competenze definite dallo Stato con la c.d. legislazione di base (legge 2 aprile 1985, n. 7 e s.m.), ma può altresì introdurre regimi comunali speciali e istituire vari enti, come le *Comarcas*, le Città metropolitane e altri enti in ambito inferiore al Comune. In dottrina, sullo Statuto della Catalogna, F. MERLONI, *Inattuazione del Titolo V e fallimento della via statutaria all'autonomia regionale: moriremo tutti centralisti? Note italiane alla sentenza n. 31/2010 del Tribunal Constitucional spagnolo sullo Statuto della Catalogna*, in *Questa rivista*, 1, 2011, p. 69 ss.

(11) Negli altri ordinamenti europei si riscontra la presenza di forti sistemi di controllo nei confronti degli enti locali, la cui disciplina è demandata alle entità periferiche. Così avviene nell'ordinamento tedesco, dove il controllo è effettuato dal *Länder* secondo le modalità individuate dalle costituzioni dei singoli *Länder* (che possono prevedere specifici poteri, quali il diritto di informazione e di opposizione, i poteri di impartire ordini, di nominare commissari e di sciogliere le rappresentanze comunali). Il controllo si estende al merito solo nei casi di delega di funzioni e, nei confronti dei piccoli Comuni, può assumere la forma di particolari misure di indirizzo e di sostegno (c.d. controllo protettivo o di sostegno). Pure nell'ordinamento inglese, dove non esiste un sistema gerarchico e gli enti locali hanno solo le competenze assegnate dallo Stato, è previsto un sistema di controlli, preventivi e successivi, sugli atti, a cui si aggiunge un particolare tipo di controllo contabile effettuato dall'*audit commission for local authorities*.

(12) Tale visione è coerente con l'immagine della Regione quale ente deputato al coordinamento "in senso verticale tra gli Enti minori e lo Stato" e "in senso orizzontale nell'ambito dell'attività degli stessi Enti minori": F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Scritti giuridici*, III, Milano, Vita e pensiero, 2006, p. 2351 ss.

tero sistema delle autonomie locali”, che la giurisprudenza costituzionale già in passato ha riconosciuto alla Regione¹³. Alla luce del nuovo quadro costituzionale, che considera la titolarità delle funzioni amministrative non più una prerogativa esclusiva degli enti maggiori (Stato o Regioni) ma una caratteristica di tutti gli enti ad autonomia costituzionalmente garantita (art. 114 Cost.), diventa difficile accogliere l’immagine della Regione quale modalità organizzativa di livello decentrato dell’amministrazione statale.

Solo attraverso un serio esercizio dell’autonomia legislativa, è possibile sviluppare la differenziazione sul territorio regionale¹⁴, e in vista di questo obiettivo, occorre definire un chiaro “disegno” regionale perché, senza una vera progettualità, lo Stato regionale non può esistere come “sistema di governo”¹⁵.

Non è pensabile che, nell’attuale contesto normativo multilevel, le politiche regionali di allocazione delle funzioni amministrative possano continuare ad ispirarsi al criterio della competenza territoriale¹⁶.

(13) Cfr. Corte cost., 11 luglio 1991, n. 343. Nell’assetto costituzionale previgente, l’art. 118 Cost. faceva menzione delle funzioni amministrative regionali, ma già allora si era ipotizzato che la citata disposizione costituzionale potesse essere individuata come il riferimento normativo su cui fondare la configurazione della Regione quale “ente equilibratore dello sviluppo di tutta la Comunità con poteri di direzione e di controllo, senza che siano essenziali anche poteri di amministrazione e di esecuzione”: F. BENVENUTI, *L’ordinamento repubblicano*, Padova, Cedam, 1996, pp. 62 e 63. In questa prospettiva, si era proposto un modello di “organizzazione impropria della pubblica amministrazione”, rivolto a rendere possibile un aumento di competenza del delegante senza un corrispondente aumento degli uffici, allo scopo di scongiurare il pericolo di “una eccessiva burocratizzazione degli Enti maggiori (Stato e Regioni)”: così, F. BENVENUTI, *L’organizzazione impropria della pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici*, cit., II, p. 1373 ss.; Id., *Ragioni delle Regioni*, in *Scritti giuridici*, cit., III, p. 1955 ss.

(14) La differenziazione che la riforma del Titolo V della Costituzione ha elevato a principio guida per l’allocazione delle funzioni amministrative insieme alla sussidiarietà e adeguatezza, già trovava traccia nel quadro normativo previgente: ci si riferisce alla scelta normativa di riconoscere nella Regione l’ente di riferimento del sistema delle autonomie locali, in grado di modulare l’assetto delle funzioni in relazione alla popolazione e ai territori (art. 3 della legge 142/1990) e di assumere la differenziazione come uno dei principi cardine del federalismo amministrativo (legge 59/1997).

(15) A. MORRONE, *Per un “progetto di Regione”*, cit.

(16) G. PASTORI, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, cit. L’idea di un modello di regionalismo, non per materie ma per funzioni, è in linea con il diritto comu-

Non lo si ritiene possibile in forza del criterio della “naturalità” delle funzioni, che spesso non tollerano il limite della necessaria identificazione mediante il confine territoriale¹⁷, e di conseguenza si ritiene che le caratteristiche concrete del territorio e della popolazione rappresentino criteri più utili per individuare il “giusto” livello di allocazione delle funzioni¹⁸. I progetti e le finalità, per essere attuati, richiedono infatti criteri adatti a rappresentare la reale dimensione degli “interessi comunali e provinciali”.

Sulla base di questi rilievi, la proposta che si avanza è quella di non considerare più il territorio come criterio privilegiato, se non esclusivo, per orientare le scelte di allocazione delle funzioni amministrative, ma viceversa di partire proprio dall’analisi delle funzioni, che possono essere le più varie per tipologia e rilevanza. Il cambio di prospettiva è netto e conduce a privilegiare un modello incentrato sul concetto di Stato-Comunità (inteso come un modello di amministrazione attenta ai bisogni del cittadino), piuttosto che sul concetto di Stato-apparato (inteso come entità soggettiva spazialmente definita). Rispetto al criterio territoriale, quello funzionale sembra più adatto per affrontare problematiche complesse come quella dei c.d. grandi spazi (ad es. la portualità, la marina e la montagna), perché, come è stato autorevolmente affermato, i “grandi problemi (...) non appartengono più alla gestione della Comunità e del territorio, ma appartengono alla gestione delle funzioni e, in limiti riduttivi, alla gestione dei servizi”¹⁹. Aderendo a questa diversa impostazione, a nostro avviso, non si corre il rischio di far diventare recessivo il principio autonomistico insieme

nitario, che definisce le competenze delle istituzioni comunitarie per obiettivi, e con l’orientamento della Corte costituzionale la quale, a proposito delle “materie trasversali” o “materie-funzioni”, ha evidenziato come le competenze si caratterizzino sempre più per obiettivi e funzioni, anziché per materie.

(17) F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, ora in *Scritti giuridici*, cit., p. 870 ss.

(18) Come già prevedeva l’art. 4 d.lgs. 267/2000. In dottrina, L. VANDELLI, *Le problematiche prospettive del regionalismo italiano*, in *Questa rivista*, 1-2, 2010, p. 201 ss., dove si invocano “nuovi equilibri: tra forme di autonomia e responsabilizzazione delle collettività locali, garanzie di unitarietà di diritti e organicità delle politiche nazionali”.

(19) F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., p. 897 ss.

al criterio territoriale, perché qui non si discute del territorio, quale elemento costitutivo degli enti che compongono la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost. In altri termini, non viene in rilievo la garanzia costituzionale dell'autonomia che si estende al principio di integrità territoriale, in virtù del quale il territorio dell'ente è sottratto all'esclusiva disponibilità del legislatore (statale, nel caso delle Province, o regionale, nel caso dei Comuni)²⁰.

Ciò che invece viene in rilievo è il territorio come elemento ideale che dovrebbe essere ricercato nel corso dell'analisi delle funzioni e ricevere concreta configurazione in relazione alle singole tipologie di funzioni che vengono prese in considerazione; un territorio che può anche non coincidere con i reali confini territoriali dell'ente comunale, come accade per le c.d. funzioni di area vasta, ma che dovrebbe tradurre in concreto l'aspirazione diffusa ad aversi livelli "ottimali" per l'esercizio delle funzioni senza inutili duplicazioni e frammentazioni delle funzioni stesse. Sotto questo profilo, il territorio rientra a pieno nella disponibilità del legislatore, trovando proprio nell'opera del legislatore il suo essenziale momento di raffronto e sintesi con le contrapposte ragioni dell'unità.

Il percorso, così segnato, prelude all'obiettivazione dello Stato e della sua amministrazione, ma anche all'instaurazione di un rapporto più equilibrato tra legge e amministrazione, perché è essenziale che la legge non perda il carattere di previsione astratta di comportamenti e non diventi un atto concreto, altrimenti la conseguenza sarebbe la perdita di valore dell'amministrazione come attività di esecuzione

(20) Cfr. Corte cost., sent. 21 marzo 1969, n. 38. Questo indirizzo giurisprudenziale è stato richiamato di recente a margine della discussione sul riordino delle circoscrizioni territoriali delle Province, divenuta di attualità con l'entrata in vigore del decreto 95/2012 c.d. *spending review* che all'art. 17 detta disposizioni sul tema configurando un *iter* procedurale non perfettamente in linea con l'art. 133 Cost. È stato sottolineato in particolare come secondo la Costituzione la revisione delle circoscrizioni degli enti territoriali costituisca il frutto necessario di un contemperamento fra l'interesse generale, assicurato dalla previsione dell'atto legislativo per la modifica, e gli interessi locali, salvaguardati attraverso l'introduzione della partecipazione della Comunità locale al procedimento: v. il dossier sul riordino delle Province ed in particolare il parere di A. CAPOTOSTI reperibile sul sito www.federalismi.it.

della legge²¹. Di fronte alla crisi della funzione unificatrice della legge, assume valore pregnante la funzione di programmazione intesa come definizione di obiettivi, considerato che, in mancanza di un'adeguata programmazione, non avrebbe senso neppure discutere di attribuzione di funzioni e di poteri²².

L'aver accolto un'impostazione di stampo funzionalistica non implica però che si accetti il sacrificio dei valori locali a quelli generali. Il problema sta piuttosto nella ricerca dei modi per garantire un equo bilanciamento tra istanze locali ed esigenze di tutela di valori unitari. Come ha affermato il Giudice delle leggi, la differenziazione deve realizzarsi secondo criteri di ragionevolezza, e cioè in coerenza con le concrete finalità da perseguire e senza recare pregiudizio alle ragioni dell'unità²³. Non è solo una questione di eguaglianza formale, perché non basta saper trattare in modo uguale ciò che è oggettivamente uguale ed in maniera diversa ciò che è oggettivamente diverso; è anche una questione di equità sociale, perché solo per il tramite dell'intervento pubblico si possono rimuovere gli ostacoli di ordine economico e/o sociale.

Da questo punto di vista, spostando il focus della discussione dall'Ente pubblico al cittadino, si giunge ad un concetto di "autonomia funzionalizzata" alla realizzazione dell'uguaglianza sociale, espressivo

(21) F. BENVENUTI, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Scritti giuridici*, cit., p. 3467 ss.

(22) Secondo tale modello organizzativo, Stato e Regioni dovrebbero compartecipare all'esercizio della funzione di governo, mentre gli enti locali dovrebbero conservare autonomia decisionale solo a livello di esecuzione. Questa prospettiva si rispecchia nella distinzione tra l'eteroprogrammazione della Regione che ha poteri di direzione e di controllo in vista dello sviluppo di tutta la Comunità e l'autoprogrammazione dell'ente locale che postula solo la tutela di un solo diretto interesse e l'assunzione di poteri di esecuzione (F. BENVENUTI, *L'amministrazione oggettivata*, cit., p. 3478).

(23) Nel nostro Stato pluricentrico, la legge, grazie alla sua forza generalizzante, è in grado di assolvere il compito di assicurare l'unitarietà, nel rispetto dell'autonomia normativa ed organizzativa dei "soggetti di amministrazione". Solo però alla fonte legislativa statale spetta la cura degli interessi collettivi generali; così ad esempio in tema di tutela delle minoranze, non è consentito al legislatore regionale né tutelare una propria lingua regionale, né configurare una propria Comunità come minoranza linguistica: cfr. Corte cost. 170/2010.

dei mezzi per far crescere la democrazia ed espandere i diritti civili, economici e sociali dei cittadini. Così intesa, l'autonomia si emancipa dalla tutela egoistica di particolari interessi territoriali che va a discapito delle esigenze di solidarietà²⁴ e rivela la sua intrinseca connotazione di strumento flessibile, che può condurre talvolta ad unificare le regole (qualora siano in gioco valori che richiedono tutela unitaria) e talaltra a differenziarle (quando occorra salvaguardare e valorizzare le specificità territoriali)²⁵.

Si comprende allora quanto sia difficile immaginare la configurabilità di un "diritto all'autonomia" in capo alle Regioni e agli enti locali. Piuttosto, va sottolineata la doverosità della cooperazione interistituzionale, considerato che non esiste un percorso autonomistico che non richieda la condivisione tra vari livelli di governo (si pensi al c.d. regionalismo differenziato di cui all'art. 117, comma 3, Cost.)²⁶.

La leale cooperazione, oltre che doverosa, è anche flessibile e differenziabile, tanto da far ipotizzare scelte originali, come la creazione di organismi di cooperazione tra collettività di diverso livello e il riconoscimento ad una collettività territoriale del ruolo di *chef de file*²⁷.

(24) L'espressione "autonomia relazionale" è accolto da A. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983 e nella voce *Autonomia*, in *Digesto disc. pubbl.*, II, Torino, Utet, 1987, p. 32 ss.

(25) L. VANDELLI, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del Titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2011, p. 587 ss.; ID., *Il sistema delle autonomie*, Bologna, Il Mulino, 2007.

(26) La Regione Veneto ha mostrato particolare interesse per il tema del regionalismo differenziato: già nella scorsa legislatura, si era giunti all'elaborazione di una proposta al Governo per l'acquisizione di maggiori competenze in una serie di ambiti individuati dalla Giunta regionale (d.g.r. 17 luglio 2007, n. 88/CR e d.g.r. 18 dicembre 2007, n. 98). Con l'avvio della IX legislatura regionale è stato poi ripreso il percorso autonomistico (d.g.r. 3 agosto 2010, n. 2097). Queste iniziative muovono dalla considerazione degli squilibri esistenti tra la Regione Veneto e le due confinanti Regioni a Statuto speciale, che derivano da un sistema della finanza pubblica che non consente di mantenere a beneficio dei propri cittadini una quota significativa della ricchezza delle risorse prodotte sul proprio territorio.

(27) Con tale espressione ci si riferisce al ruolo della programmazione, coordinamento ed esecuzione di un determinato progetto, come avviene in Francia. Sono varie le forme di collaborazione tra livelli di governo presenti sia nell'ordinamento tedesco (oltre al *Bundesrat*, l'associazione delle Province tedesche, delle Città e dei Comuni, e l'istituto intercomunale di ricerca e di semplificazione amministrativa), sia nell'ordinamento

Inoltre, la leale collaborazione rafforza l'autonomia e la rende "speciale", in un senso però diverso da quello corrispondente all'accezione tradizionale del termine, che si relaziona alle reali capacità di auto-governo delle collettività e all'esigenza di garantire la tutela dei valori costituzionali, come l'eguaglianza sociale tra cittadini²⁸.

3. *L'autonomia nel nuovo Statuto della Regione Veneto: dal "decentrare" al "federare"*

Lo Statuto regionale si può definire la rappresentazione culturale di una Comunità regionale, prima che una disciplina normativa²⁹. Questa definizione della fonte statutaria riassume bene il nucleo di valori e di principi che si trovano enunciati nel nuovo Statuto della Regione Veneto in tema di autonomie locali. In essa trova espressione l'immagine di un diritto regionale che, prima di essere norma, è "organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge"³⁰.

inglese. Si segnala, con riguardo a quest'ultimo, la cooperazione tra contee e distretti e la previsione di poteri concorrenti tra i due livelli che si estrinsecano nella fornitura congiunta di un servizio e di altre forme peculiari, come i *claimed powers* (trasferimento di competenza da un ente ad un altro su iniziativa di quest'ultimo), l'*agency clause* (delega ad un altro ente dell'esercizio delle proprie funzioni, previo accordo tra di essi), e i comitati congiunti. In Spagna, accanto a Comuni, Province e isole, esiste un secondo livello di enti locali a carattere facoltativo, creati o riconosciuti dalle Comunità autonome: sono le *Comarcas* (enti destinati ad aiutare i Comuni nell'assolvimento dei compiti), le aree metropolitane (enti locali costituiti su iniziativa della Regione previo parere dello Stato e dei Comuni e Province) e le *ManComunidades* di Comuni (associazioni volontarie di Comuni per migliorare la prestazione di opere e servizi).

(28) In senso conforme, già all'indomani della riforma costituzionale del 2001, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, p. 487 ss. Ci si chiede se il principio di specialità possa ancora andare esente dai vincoli imposti dalla normativa statale anti-crisi e se non sia il caso di ripensare alla specialità, meno in ottica storica o identitaria, e più in termini di concreto utilizzo della specialità (come capacità amministrativa, politica e finanziaria), nella prospettiva di garantire lo sviluppo dei territori e di ridurre le differenze in termini di sviluppo tra le diverse aree del territorio nazionale. In particolare, sul problema del coordinamento istituzionale tra le diverse realtà speciali e sui "dilemmi" del federalismo fiscale: F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a Statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Questa rivista*, 1, 2012, p. 9 ss.

(29) Per usare un'espressione di P. HABERLE (*Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 1982), si può affermare che "il regionalismo può avere successo solo se si fonda nelle culture".

(30) Secondo la nota ricostruzione di Santi Romano, in ogni ordinamento si riconosce

Il concetto di autonomia viene osservato dal punto di vista dei cittadini e non dell'Ente che esercita il potere e al riguardo viene in rilievo la scelta di anteporre il Veneto-Comunità (Titolo I) al Veneto-Ente personificato Regione (Titolo II).

Lo Statuto regionale pone accento sul "popolo veneto", in linea di continuità con il precedente Statuto che già conteneva un espresso richiamo all'autogoverno del popolo veneto (peraltro, con un riferimento in più all'"unità della Repubblica italiana")³¹. Il concetto di popolo viene inteso secondo un'accezione sociologica, e quindi come elemento identificativo di un patrimonio di valori culturali, linguistici, sociologici e religiosi³², espressione della sovranità sostanziale che fa capo allo Stato-Comunità³³.

Ciò che "si persegue" è l'"estensione federale delle competenze legislative, regolamentari, amministrative e finanziarie"³⁴. L'uso del verbo

un'istituzione ed in ogni istituzione un ordinamento giuridico. Ne discende l'immagine del diritto, che non è soltanto norma, ma prima di tutto "l'organizzazione sociale che, tra le altre sue manifestazioni, pone anche la norma": S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, rist. 1951, in part. pp. 27, 51 e 96; ID., voce *Autonomia*, *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., p. 14 ss.

(31) Per un richiamo al dibattito dottrinale sul concetto di popolo: L. BENVENUTI, *Il popolo veneto e oltre*, in *Diritto della Regione*, 3, 2012, dove si è sottolineata la forte carica identitaria sottesa all'espressione "popolo veneto", in collegamento ad un nuovo modo di vedere l'amministrazione, non come corpo burocratizzato, ma come strumento di organizzazione sociale.

(32) L'art. 1 dello Statuto regionale statuisce che "Il Veneto è una Regione autonoma...", "Il Veneto è costituito dal popolo veneto..." in linea con l'art. 2, secondo cui "L'autogoverno del popolo veneto si attua in forme rispondenti alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia" e ancora "la Regione salvaguarda e promuove l'identità storica del popolo e della civiltà veneta...". Al riguardo, degna di nota è la distinzione accolta dal Tribunale costituzionale spagnolo tra "nazione catalana" e "Nazionalità", indicativa quest'ultima dei soggetti politici a cui è riconosciuto il diritto all'autonomia istituzionale, sussunti nell'unità della Nazione spagnola che convive con diverse nazioni presenti nel territorio (sent. 28 giugno 2010, n. 31).

(33) Il concetto di autonomia in origine coincideva con il concetto di sovranità (e di Stato sovrano, cui corrispondeva l'espressione *politeia autonomos*) ma poi si è evoluto in un istituto dotato di propria identità concettuale (quale autolegislazione, né illimitata o sovrana), che si riferisce *anche* agli ordinamenti non originari, ma riguarda *principalmente, se non esclusivamente*, tali ordinamenti: S. ROMANO, voce *Autonomia*, *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., p. 17.

(34) Cfr. art. 3, comma 3, Statuto regionale.

“persegue” riflette l’aspirazione della Regione a che si realizzi quella massima esplicitazione dello Stato regionale “a Costituzione invariata”, che si identifica con il modello di regionalismo differenziato³⁵. Questa scelta lessicale sottende però anche l’indicazione di un limite, rappresentato dall’impossibilità di avviare percorsi autonomistici riconducibili, anche solo latamente, a “modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale”, i quali percorsi, dovendo necessariamente coinvolgere l’intero ordinamento, non potrebbero che scaturire da un ripensamento complessivo del regionalismo italiano³⁶.

L’autonomia che si persegue è cosa diversa dal decentramento amministrativo e ne è conferma la scelta di non prevedere più il riferimento al decentramento accanto all’autonomia³⁷.

(35) La dottrina si è soffermata su questo tema (A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Questa rivista*, 1, 2008, p. 51 ss.), evidenziando la crisi della distinzione tra il modello di Stato regionale e quello di Stato federale, che secondo una certa opinione sarebbero da ricomprendere nell’ambito più ampio dello Stato decentrato (G. DE VIRGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, tomo I, Padova, 2007 e ID., voce *Stato federale*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990). Il dibattito si inquadra nella discussione generale sulla crisi della nozione della sovranità statale (B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009), anche se non mancano opinioni che tendono a separare la riflessione sulla statualità da quella inerente il processo federalistico proponendo soluzioni alternative come la distinzione tra forma di Stato e tipi di Stato, unitario o federale (LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 797. Sempre in tema, G. BOGNETTI, voce *Federalismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1991, VI, p. 273 ss.

(36) Così ha affermato la Corte costituzionale nella pronuncia che ha dichiarato l’illegittimità di alcune disposizioni contenute nella legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006 “Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo Statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”: cfr. Corte cost. 7 novembre 2007, n. 365, con il commento di A. ANZON DEMMIG, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale*, in *Giur. cost.*, 2007.

(37) Secondo una visione gerarchica dell’organizzazione statale, il decentramento si riduce ad un decentramento gerarchico, quale concetto contrapposto all’accentramento. Come è stato osservato, la forza attuativa del decentramento è attuabile solo “mediante l’attribuzione di una autonomia organica, proprio attraverso quella determinazione legislativa delle sfere di competenza degli organi che è richiesta dall’art. 97 della Costituzione, in modo che si dia luogo ad un vero e proprio decentramento autonomo, anziché ad un decentramento gerarchico”: F. BENVENUTI, *L’ordinamento repubblicano*, cit., 148. Sulle nozioni accertamento e decentramento, M.S. GIANNINI, *Il decentramento del sistema amministrativo*, in *Problemi della pubblica amministrazione*, Bologna, 1958; anche in rapporto all’autogoverno e all’autonomia politica, ID., *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, pp. 302-305.

Con tale scelta il legislatore statutario tenta di stemperare l'ambiguità di fondo legata all'utilizzo del binomio autonomia-decentramento, orientandosi verso una più decisa affermazione della prospettiva autonomistica³⁸.

Nel contesto generale, quest'ambiguità di fondo persiste ancora oggi, dal momento che il decentramento amministrativo continua a rappresentare il più diffuso modo di esercizio delle funzioni statali, in contraddizione con il concetto di autonomia accolto dalla nostra Costituzione. Sotto questo profilo, non è inutile ricordare come la riforma costituzionale del 2001 abbia posto al centro del nostro sistema costituzionale la Repubblica, "costituita" da Comuni, Province, Regioni e Stato, eliminando l'idea di un "centro" che "concede" forme di autonomia alla periferia e facendo venir meno l'operatività di istituti, come la delega, che il precedente assetto costituzionale aveva configurato come tipici "strumenti di uniformità"³⁹.

In maniera originale, il nuovo Statuto della Regione Veneto tenta di cogliere tutte le potenzialità offerte dal principio autonomistico e raffigura il passaggio dalla dicotomia "accentramento-decentramento" all'alternativa "unità-differenziazione".

Apprezzabile è il tentativo di rendere la Regione e gli enti locali un po' più soggetti titolari di un proprio potere di indirizzo politico-amministrativo e un po' meno *longa manus* dello Stato. Se l'idea di un centro che concede poteri non è oggi più sostenibile, a ben vedere cambia anche il modo di concepire le funzioni, che non sono più quelle decentrate rispetto ad un centro, bensì quelle attribuite *ex lege* all'ente più vicino ai cittadini.

(38) G. PASTORI, *L'amministrazione regionale in evoluzione. Considerazioni introduttive*, in *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 277 ss. La predetta ambivalenza si è manifestata in concreto con l'istituzione delle Regioni e poi con i primi trasferimenti di funzioni amministrative alle Regioni. Le prime due regionalizzazioni degli anni Settanta (legge 281/1970, legge 382/1972 e relativi decreti attuativi 616 e 617/1977) si sono realizzate nella prospettiva del decentramento facente capo allo Stato e sono state seguite da una nuova spinta centralista con lo sviluppo della programmazione economica, l'incremento di atti di indirizzo e coordinamento statale e dei controlli sostitutivi.

(39) Cfr. art. 118, testo previgente, Cost.; in senso conforme, art. 55 del precedente Statuto regionale.

L'autonomia si emancipa dal decentramento e si sposa con il principio della sussidiarietà amministrativa⁴⁰. Dal decentrare si passa al "federare".

4. (segue) I principi in tema di allocazione delle funzioni amministrative

Il nuovo Statuto della Regione Veneto delinea un modello a carattere piramidale, che contempla un'ampia base amministrativa affidata alla cura del Comune, la quale si riduce mano a mano che si sale ai superiori livelli di governo⁴¹. Il principio di sussidiarietà si estrinseca nel criterio del generale affidamento delle funzioni amministrative al Comune, fatta eccezione per quelle allocabili in capo alla Provincia, in relazione all'esigenza di un esercizio unitario nel territorio provinciale, e per quelle "espressamente riservate" alla Regione⁴².

La nuova politica regionale di allocazione delle funzioni amministrative si fonda sui principi costituzionali della sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, da un lato, e della leale collaborazione, dall'altro lato⁴³. La cooperazione diviene essa stessa differenziabile, grazie alla scelta di prevedere la composizione variabile del Consiglio delle autonomie, per le ipotesi in cui sia richiesto di rappresentare specifiche competenze o determinate aree territoriali concretamente interessate dai provvedimenti in discussione⁴⁴.

(40) Secondo la prospettiva accolta dallo Statuto regionale, la sussidiarietà manifesta la sua connotazione più nettamente autonomistica; vi è peraltro da evidenziare come questo rilievo non conduce a sminuire la ricchezza di contenuti di questo principio, che fornisce il fondamento per supportare tanto processi devolutivi di funzioni dal centro alla periferia, quanto processi di attrazione di funzioni verso il centro, riassumibili sotto la formula della c.d. chiamata in sussidiarietà in senso verticale: sulla portata del principio di sussidiarietà, con specifico riguardo alla materia ambientale, M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 135 ss.

(41) Cfr. art. 11, commi 1 e 4, Statuto regionale.

(42) Cfr. art. 11, commi 5 e 6, Statuto regionale.

(43) Cfr. art. 11, comma 7, Statuto regionale.

(44) Cfr. art. 16 Statuto regionale.

Particolare attenzione è riservata, da parte del legislatore statutario, ai Comuni “di piccole dimensioni o situati nelle zone montane o economicamente svantaggiate”, per i quali si prevede l’instaurazione di forme di collaborazione strutturale, come la fusione e l’Unione⁴⁵ ma, a parte questa previsione peculiare, il *favor* per l’esercizio delle funzioni comunali in forma associata finisce per coinvolgere l’amministrazione comunale *tout court*. Difatti, per scelta statutaria, la Regione è chiamata a disciplinare e promuovere le forme associative su base volontaria, con l’ulteriore facoltà di individuare forme di esercizio obbligatorio, correlandole alla previsione di un potere sostitutivo regionale⁴⁶.

In questa materia, oggetto di attenzione anche da parte della Corte costituzionale⁴⁷, la Regione è intervenuta con la recente legge 27 aprile 2012, n. 18, recante la “Disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”. A parte una certa impostazione compromissoria, che deriva dall’intento di conciliare il preteso riconoscimento di una potestà legislativa regionale in materia di disciplina delle forme associative con l’esigenza di rispettare i vincoli imposti dalla legge statale, la disciplina regionale si contraddistingue per l’apprezzabile tentativo di coniugare autonomia e sussidiarietà. Da un lato, essa prefigura un percorso condiviso per l’elaborazione del c.d. piano di riordino territoriale, finalizzato a definire la dimensione territoriale ottimale per l’esercizio associato delle funzioni e servizi da parte dei Comuni; dall’altro lato, proietta il *favor* per l’associazionismo oltre il vincolo statale, individuando in esso un modello organizzativo valido anche per le funzioni già conferite dalla Regione e per quelle del futuro oggetto di conferimento con legge regionale⁴⁸.

(45) Cfr. art. 11, comma 1, lett. *a*), e comma 2, e art. 12 Statuto regionale.

(46) Cfr. art. 12 Statuto regionale.

(47) V. precedente nota n. 5.

(48) Cfr. art. 3 della citata legge regionale 18/2012. La leale collaborazione sarà tanto più indispensabile nella fase di monitoraggio delle attività intraprese dagli enti locali, allo scopo di prevenire eventuali situazioni di inerzia comunale, sanzionabili con l’esercizio del potere sostitutivo regionale (art. 12, comma 1, lettera *c*) della citata legge regionale 18/2012).

5. *La tutela delle specificità territoriali*

La costruzione del “Sistema veneto” trova un altro tassello importante nella tutela delle specificità territoriali⁴⁹.

In particolare, l’art. 15 dello Statuto regionale pone le basi per l’avvio di percorsi sperimentali di differenziazione, che si possono riassumere con l’espressione di “municipalismo” o “provincialismo differenziato a Costituzione invariata”. La scelta è originale e si fonda sull’accoglimento del criterio della differenziazione “per singolo ente”, anziché “per categoria di ente”. La costruzione di questo modello di *governance* locale coinvolge il rapporto tra singoli enti del territorio ed è destinato ad operare sul piano dell’intensità e dell’ampiezza dei poteri e delle funzioni costituzionalmente garantiti, senza intaccare la categoria giuridica di appartenenza dei singoli enti locali.

Il progetto è volto a realizzare un’incisiva “differenza di specie” tra enti locali e si colloca al confine con l’autonomia speciale, senza tuttavia oltrepassare il limite costituzionale⁵⁰. L’intento che si persegue è quello di dare attuazione al principio dell’autonomia, che la Costituzione riconosce a favore dei “singoli” enti (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni): tali sono gli “enti autonomi”, con “propri” statuti, poteri e funzioni (art. 114, comma 2, Cost.), titolari di funzioni “proprie” e “conferite” con legge statale e regionale (art. 118, comma 2, Cost.)⁵¹.

(49) Cfr. Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303, con nota di L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2008, p. 883 ss.

(50) Non mancano proposte di revisione costituzionale volte a riconoscere alla Provincia di Belluno le medesime forme e condizioni particolari di autonomia già riservate alle Province autonome di Trento e Bolzano (come la potestà legislativa primaria in numerose materie e una maggiore autonomia finanziaria derivante dall’attribuzione di quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato percepite nei rispettivi territori). Alla base di queste iniziative vi è l’idea di dover porre rimedio ad una situazione ritenuta lesiva del principio di uguaglianza, derivante dal *favor* riconosciuto ai cittadini delle confinanti Province autonome. Tra questi progetti, cfr. atti Senato, disegno di legge costituzionale n. 880, XVI legislatura, “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di autonomie provinciali e locali. Attribuzione alla Provincia di Belluno dello Statuto di autonomia provinciale”.

(51) Il progetto va sostenuto in quanto conforme all’orientamento della Corte costitu-

All'interno della categoria "Ente Provincia", l'autonomia diventa graduabile e prende forma dal basso, al di fuori di ogni logica di decentramento amministrativo.

Il disegno ha toni sfumati e via via più intensi, in cui si riflette la variegata realtà delle specificità territoriali. Dopo l'*incipit* iniziale ("La Regione riconosce la specificità delle Comunità che compongono il Veneto"), alcune previsioni generali si affiancano ad altre finalizzate a dare risposta ad esigenze peculiari di singole Province o di enti locali associati, sino a giungere alla disposizione finale dedicata alla "Provincia per antonomasia", e cioè a quella di Belluno.

Le previsioni hanno come destinatari gli enti locali presenti nel territorio regionale, fatta eccezione per la disposizione che mira ad orientare l'azione regionale al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale (comma 3)⁵².

Variabile è il percorso giuridico prescelto per ciascuna delle fattispecie prese in considerazione.

Ad un primo livello, la decisione è rimessa all'iniziativa regionale sulla base di "apposite intese": così ad esempio è previsto per il conferimento di "particolari competenze amministrative", sia a favore di Province ed enti locali associati (comma 2), sia a tutela della specificità della Provincia di Belluno (comma 5). Ad un secondo livello, si riconosce il potere di iniziativa agli enti locali, singoli o associati, i cui territori siano in tutto o in parte montani, in vista dell'acquisizione di "forme e condizioni particolari di autonomia", amministrativa e finanziaria (comma 4).

È soprattutto con la previsione di cui al comma 5 che si compie un decisivo passo in avanti, rispetto al riconoscimento formale delle specificità territoriale della Provincia di Belluno, già contenuto nella normativa regionale⁵³. L'intenzione di far acquisire alla Provincia di Bel-

zionale, che ha avuto occasione di rimarcare la profonda diversità del livello dei poteri di cui dispongono gli enti indicati nell'art. 114 Cost. e, dunque, "l'insussistenza di una equiordinazione tra Stato e Regioni": cfr. Corte cost. 24 luglio 2003, n. 274.

(52) Analoga impostazione è sottesa ad altre disposizioni statutarie, come quella che individua, tra gli obiettivi prioritari della politica regionale, l'eliminazione degli squilibri tra territori, tra settori, persone e gruppi: cfr. art. 6, comma 1, lett. *i*), Statuto regionale.

(53) Cfr. art. 5, comma 3, della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11, che così recita:

luno uno “Statuto d’autonomia differenziata”, sia nei rapporti esterni sia all’interno del territorio provinciale tra Comuni, assume particolare risalto grazie alla scelta di collegare l’acquisizione di una maggiore autonomia ad un’elencazione di materie di particolare rilievo, come le politiche transfrontaliere⁵⁴ e le minoranze linguistiche⁵⁵.

“Al fine di valorizzare la specificità delle condizioni socioeconomiche del proprio territorio, su iniziativa della Provincia interessata, con legge regionale previo parere della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali di cui all’art. 118 ulteriori funzioni amministrative possono essere attribuite alle Province; in particolare viene riconosciuta la specificità alla Provincia di Belluno in relazione alle convenzioni comunitarie per le zone transfrontaliere”. Sul trasferimento alla Provincia di Belluno delle funzioni di gestione del demanio idrico, cfr. art. 3 della legge regionale 3 febbraio 2006, n. 2, che ha previsto il contestuale trasferimento delle risorse equivalenti ai proventi dei canoni introitati dalla Regione per concessione di derivazione d’acqua a scopo idroelettrico, comprese le grandi derivazioni, nonché per concessioni di beni del demanio idrico rilasciate nell’ambito della Provincia di Belluno.

(54) Può essere valutata positivamente la scelta di conferire alla Provincia di Belluno forme e condizioni particolari di autonomia nell’ambito della politica regionale di cooperazione territoriale. Perseguire l’obiettivo della *multilevel cooperation* significa superare la dimensione territoriale per adottare il metodo della differenziazione, sia nella scelta degli strumenti giuridici messi a disposizione dall’ordinamento (utilizzo dei fondi strutturali, stipula di accordi e realizzazione di programmi comuni), sia nella distribuzione delle competenze tra diversi soggetti istituzionali. L’attività che la Regione esplica in quest’ambito, ad esempio mediante la gestione di programmi comunitari in *partnership* con altri Paesi europei, rappresenta una delle più significative esplicazioni del potere estero delle Regioni che trova riconoscimento nel diritto comunitario e nella Costituzione. La coesione economica-sociale costituisce infatti uno dei principali obiettivi dell’Unione europea ed è oggetto di modelli strutturali di cooperazione (come il GECT, Gruppo europeo di cooperazione territoriale) e di importanti atti di programmazione statale e regionale: sua declinazione è l’obiettivo della cooperazione europea, previsto dalla programmazione 2007-2013 e affidato alle Regioni nell’ambito del Quadro strategico nazionale. In merito al *treaty making power* delle Regioni, cfr. 117, comma 9, Cost. e art. 6 legge 5 giugno 2003, n. 131; in giurisprudenza, Corte cost., sent. 19 luglio 2004, n. 238; sent. 22 luglio 2004, n. 258; sent. 21 dicembre 2007, n. 454; sent. 1° giugno 2006, n. 211; e per un approfondimento sul tema: P. CARETTI, *Potere estero e “ruolo comunitario” delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 555 ss.

(55) Altrettanto apprezzabile è la scelta di includere, nel menzionato elenco delle materie, la tutela delle minoranze, che mira a coinvolgere la Provincia di Belluno nella gestione di uno dei tratti più caratteristici della sua specificità territoriale, in conformità al principio costituzionale che affida alla “Repubblica”, nelle sue varie componenti, il compito della tutela delle minoranze, nell’accezione ampia e comprensiva anche della promozione e valorizzazione del patrimonio linguistico-culturale della Regione me-

Un cenno particolare merita il riferimento all'acquisizione di una vera autonomia finanziaria da parte degli enti locali, in coerenza con il principio costituzionale che prevede il finanziamento integrale delle funzioni a mezzo di risorse proprie ed "esclusive": ai sensi dell'art. 119 Cost., il riferimento è, in particolare, ai tributi propri, alle partecipazioni a tributi erariali "riferibili al loro territorio", nonché agli interventi speciali "nei territori" di determinati enti territoriali.

Il contesto generale di crisi finanziaria non dà però alcuna certezza sui tempi di attuazione del modello di finanza di stampo federalista, delineato dalla legge 42/2009 e dai suoi decreti attuativi. Non ci si sorprende allora, quando si scopre che lo Stato, in aderenza al tradizionale modello di finanza derivata, continua a seguire la logica dei trasferimenti di risorse quando interviene per disciplinare il momento del finanziamento delle funzioni amministrative⁵⁶. Né ci si sorprende, quando si esaminano i recenti interventi di riforma dell'ordinamento degli enti locali e ci si rende conto quanto poca attenzione venga prestata ai profili, pur così rilevanti, del finanziamento delle funzioni e della corrispondenza tra funzioni e risorse.

dante lo sviluppo di iniziative di vario tipo, socio-culturali, turistiche, ecc. (art. 6 Cost.). Come ha osservato anche di recente il Giudice delle leggi (Corte cost. 12 marzo 2011, n. 88), la tutela delle minoranze configura un "principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale" situato al punto di incontro con il principio pluralistico e quello solidaristico (artt. 2 e 3 Cost.), la cui disciplina è integrata non solo dalla legge statale 15 dicembre 1999, n. 482, ma anche dalle leggi regionali di sostegno di diversi patrimoni linguistici e culturali delle Regioni, adottate sia prima sia dopo la legge statale (per il Veneto legge regionale 23 dicembre 1994, n. 73). Pur ammettendo che il tema delle minoranze coinvolge esigenze di temperamento tra le diverse esigenze del pluralismo e dell'uniformità, la cui soluzione passa "primariamente" attraverso la dimensione statale, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto l'ammissibilità di interventi legislativi regionali di disciplina del fenomeno in questione, precisando che non sono da considerare contrastanti con la Costituzione le disposizioni regionali che, in relazione ad una lingua minoritaria, si inquadrano "nello specifico contesto della tutela dell'originale patrimonio culturale e linguistico regionale". Oltre gli spazi lasciati liberi dalla legge statale, il legislatore regionale non potrebbe però procedere, rimanendo preclusa ogni iniziativa rivolta ad identificare una "propria lingua regionale" o a configurare "proprie" Comunità linguistiche (Corte cost. 13 maggio 2010, 170; Corte cost. 22 maggio 2009, n. 159; *contra*, in passato, Corte cost. 12 marzo 1965, n. 14).

(56) Cfr. art. 23, comma 19, del citato d.l. 201/2011.

Oggi dunque non sembrano esserci ancora le condizioni per dare forma, a livello regionale, al principio dell'autonomia finanziaria e, di conseguenza, per approntare validi "interventi di rimodulazione" dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, come auspicato dal legislatore statutario.

Peraltro, l'affermazione di principio contenuta nello Statuto regionale è senz'altro degna di nota, anche se rappresenta uno strumento, ancora solo potenziale, di differenziazione. Nelle more di attuazione del federalismo fiscale, essa incontra un grave limite nel mancato riconoscimento, in capo alla Regione, di una vera potestà impositiva⁵⁷. In più si aggiungono le rilevanti considerazioni svolte dalla Corte costituzionale in tema di equilibrio di bilancio e di principi del coordinamento della finanza pubblica, in correlazione alla recente riforma costituzionale che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (legge cost. 20 aprile 2012, n. 1).

I principi della corretta copertura della spesa e della tutela degli equilibri di bilancio, consacrati nel nuovo art. 81 Cost., rappresentano un forte vincolo per le Regioni; a queste ultime, secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, non è consentito di realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente⁵⁸.

(57) Cfr. art. 30, comma 4, Statuto regionale; in giurisprudenza, Corte cost. 8 aprile 2010, n. 128. La direzione tracciata è quella di incentivare la differenziazione; in quest'ottica, la Regione potrà anche individuare criteri specifici per una ripartizione differenziata delle risorse finanziarie, in corrispondenza alla variabilità degli assetti di funzioni. Questi criteri sono variamente qualificati dal legislatore statutario e sono di tipo territoriale (caratteristiche dei territori), demografico (condizioni sociali, demografiche ed economiche della popolazione ivi residente), finanziario (potenziale capacità fiscale) ed economico (condizioni di maggior efficienza): cfr. art. 11, comma 7, dello Statuto regionale.

(58) In particolare, con la sentenza 21 marzo 2012, n. 70 la Corte ha dichiarato illegittime le norme impugnate contenute nella legge di bilancio 5/2011 della Regione Campania, osservando che l'obbligo di copertura non è stato rispettato attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite: si esige infatti che la copertura sia "credibile, sufficientemente sicura,

Inoltre, come ha chiarito sempre la Corte costituzionale, ove una nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile. Questo perché l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni. Solo la stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi⁵⁹.

non arbitraria o irrazionale" (in senso conforme, sentt. 106/2011, 68/2011, 141/2010, 100/2010, 213/2008, 384/1991 e 1/1966). Il giudice delle leggi ha inoltre affermato che "nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, comma 4, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti. Qualora, attraverso la quantificazione preventiva di un avanzo presunto, che è una stima provvisoria e dunque giuridicamente inesistente, si ampli il ventaglio della spesa autorizzata, si pregiudicano gli equilibri di bilancio" (Corte cost. 70/2012).

(59) Ne consegue che non può ritenersi sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell'art. 81, comma 4, Cost., la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali: cfr. Corte cost. 7 maggio 2012, n. 115, con cui la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 10/2011 per contrasto con l'art. 81, comma 4, Cost. La decisione riveste interesse sia per l'interpretazione restrittiva dei principi di coordinamento della finanza pubblica opponibili agli enti territoriali dotati di autonomia differenziata, sia per l'interpretazione estensiva del principio della copertura finanziaria delle leggi regionali, sotto il profilo della certezza dei mezzi a tal fine utilizzati e il profilo temporale.

Sempre secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, l'esigenza del ri-

Questi richiami giurisprudenziali confermano una certa tendenza della giurisprudenza costituzionale a motivare le dichiarazioni di incostituzionalità per difetto di copertura delle leggi regionali in riferimento alla diretta violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., piuttosto che procedere all'integrazione del parametro invocato – sia esso l'art. 117, comma 3, Cost. o l'art. 81, comma 4, Cost. – con le fonti interposte, rappresentate dai principi di coordinamento della finanza pubblica posti in essere dal legislatore statale⁶⁰.

6. *Il sistema regionale delle fonti*

Passando all'analisi del sistema regionale delle fonti, ciò che viene in rilievo è l'accoglimento del criterio dell'integrazione tra discipline regionali e locali.

Lo Statuto regionale tenta di valorizzare l'utilizzo delle fonti normative degli enti locali, ai quali, com'è noto, la Costituzione riconosce la competenza a dettare la "disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art. 117, comma 6, Cost.)⁶¹. Il concorso delle fonti regionali e locali viene regolato, non secondo i criteri classici di definizione dei rapporti tra fonti (gerarchia e competenza), ma sulla base di un criterio flessibile, rappresentato dalla combinazione di elementi propri di entrambi i suddetti criteri tradizionali.

spetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese su partite di bilancio promiscue appare ancor più indefettibile in presenza di attività destinate ad impegnare il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri. Sull'obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali, *ex plurimis*, cfr. Corte cost., sentt. 272/2011, 100/2010 e 213/2008.

(60) Cfr. N. LUPO e G. RIVISECCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *forumcostituzionale.it*.

(61) La discussione in ordine all'autonomia normativa dei Comuni e Province è iniziata dopo la riforma del Titolo V della Costituzione che ha costituzionalizzato la potestà regolamentare e statutaria degli enti locali, già sancita dalla legge 142/1990 e poi dal d.lgs. 267/2000. Per una ricostruzione del dibattito su questo tema, tra gli altri: T. GROPPI, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 43 ss.; P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* in *Le Regioni*, 2002, p. 951 ss.; R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 963 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2002, p. 464 ss.

L'obiettivo dell'equo bilanciamento tra la valorizzazione dell'autonomia locale e le esigenze di tutela unitaria si persegue secondo due direttrici: da un lato, individuando nel regolamento dell'ente locale la fonte prioritaria di disciplina delle funzioni amministrative trasferite dalla Regione all'ente locale; dall'altro lato, salvaguardando il ruolo della legge regionale, quale fonte di una disciplina generale ed astratta, che pare più adatta ad intercettare le esigenze di tutela di carattere unitario.

Sulla base di questi principi statutari, pare consentito escludere la configurabilità in capo agli enti locali di una "riserva di regolamento". Non pare che il regolamento locale possa essere concepito come la fonte "esclusiva" della disciplina delle funzioni amministrative attribuite all'ente locale, neppure dopo la riforma costituzionale del 2001, perché con l'avvenuta "costituzionalizzazione" della fonte locale non è affatto vero che la disciplina dell'organizzazione locale e delle funzioni attribuite all'ente locale sia totalmente fuoriuscita dalla disponibilità del legislatore⁶².

Occorre inoltre osservare che, se alla legge spetta la definizione degli obiettivi e dei criteri uniformi per l'azione amministrativa a livello locale, è evidente che al legislatore resta precluso intervenire con disposizioni di dettaglio, mentre spetta all'amministrazione locale specificare la disciplina sull'organizzazione e sull'esercizio delle funzioni spettanti all'ente locale.

(62) La tesi che ritiene ravvisabile una "riserva di regolamento" trova un aggancio normativo nell'art. 4 della legge 131/2003 e riscuote un certo consenso anche nella giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 246/2006). Nella citata sentenza, il Giudice delle leggi ha statuito che, in caso di attribuzione di funzioni amministrative dalla Regione agli enti locali, "non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima. Nei limiti, infatti, delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo questi ultimi possono... adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione". In dottrina, accanto a chi considera la disposizione costituzionale una norma attributiva di una competenza normativa riservata agli enti locali (S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali*, cit.), vi è chi ipotizza l'esistenza di una "presunzione relativa di competenza dei regolamenti locali", che fa capo al principio costituzionale di riserva relativa di legge, sancito dall'art. 97 Cost. (R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, cit.).

Per meglio definire il ruolo della legge regionale in tema di ordinamento degli enti locali, lo Statuto regionale fa riferimento alla c.d. “chiamata in sussidiarietà”, statuendo che il legislatore regionale può sempre intervenire “nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie... per assicurare requisiti essenziali di uniformità” (art. 19, comma 3, Statuto). La legge regionale viene configurata quale fonte di una disciplina non “cedevole”, mentre diverso è il caso dei regolamenti regionali, di cui è prevista l’applicabilità, in via cedevole e transitoria, fino all’entrata in vigore della regolamentazione locale.

Vi è da segnalare, infine, la possibilità per la Regione di avviare interessanti percorsi innovativi, come l’avvio di forme di “sperimentazione normativa”, sulla falsariga di quanto prevede l’ordinamento francese⁶³. Nonostante lo Statuto regionale non faccia menzione dell’idea di una “sperimentazione normativa”, quest’ultima potrebbe farsi rientrare tra le potenzialità naturali, seppure ancora poco sfruttate, dello strumento legislativo regionale. Il legislatore regionale potrebbe procedere in questa direzione, qualora lo ritenesse opportuno per incentivare lo sviluppo del principio della differenziazione anche sul piano normativo. Peraltro, l’obiettivo di realizzare, sul territorio regionale, ambiti a regolamentazione normativa differenziata non sembra contraddire i

(63) In Francia, le collettività territoriali non esercitano un potere normativo autonomo, ma è garantita a favore degli enti locali la partecipazione al potere legislativo sia attraverso la composizione del Senato, sia mediante la possibilità di “sperimentare” l’esercizio di nuove competenze (l’istituto della sperimentazione è stato introdotto con la riforma costituzionale del 2003). Con una *loi d’habilitation* l’ente locale, o gruppi di enti locali, vengono autorizzati a sperimentare, su delega del Parlamento o del Governo secondo il tipo di materie, modifiche della normativa nazionale che regola l’esercizio delle competenze loro conferite, mediante l’adozione di atti di portata derogatoria della legislazione nazionale. Pure, l’ordinamento tedesco contempla la possibilità di dare attuazione a percorsi di differenziazione normativa, in virtù del riconoscimento ai *Länder* di una potestà legislativa *in deroga* alle leggi federali adottate nell’esercizio di alcune materie concorrenti (art. 72, comma 3, Legge Fondamentale). Viene così a configurarsi un concorso tra fonti federali e fonti locali, regolato dal criterio della *lex posterior*. La differenziazione della normativa di alcuni *Länder* convive con la legislazione federale uniforme e inoltre costituisce un esempio di differenziazione “reversibile”, atteso che il legislatore federale può intervenire nuovamente, sostituendosi alla legge locale (A. ANZON, *Quale “regionalismo differenziato?”*, cit., pp. 60-61).

principi che governano il sistema delle fonti nel nostro ordinamento, perché il risultato che si persegue è quello di creare maggiore integrazione tra le fonti regionali e quelle locali, ammettendo la possibilità che sotto il controllo della legge regionale gli enti locali assumano un ruolo di elemento propulsore per l'individuazione di soluzioni normative appropriate con riferimento a specifiche situazioni territoriali. Al contempo, ne esce salvaguardato il ruolo della legge regionale, nella misura in cui si riconosce che sia la stessa legge regionale ad autorizzare ed a stabilire i limiti e i criteri per l'eventuale esercizio della potestà regolamentare locale in deroga a taluni contenuti della disciplina regionale. Non solo. Procedendo oltre in questa direzione, si potrebbe immaginare che una disciplina locale differenziata, qualora sia risultata in concreto apprezzata e condivisa, per scelta regionale possa venire elevata a modello generale.

La soluzione che si prospetta sembra trovare il proprio fondamento normativa nel principio dell'autonomia sancito dall'art. 114 Cost. In particolare viene in rilievo la funzione di indirizzo e programmazione riconosciuta alle Regioni in ordine al duplice profilo dell'allocatione delle funzioni amministrative e della disciplina delle relative modalità di esercizio, disciplina che ai sensi dell'art. 118 Cost. dovrebbe essere, il più possibile, conforme con i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Ne consegue che anche l'ammissione di ipotesi di differenziazione normativa a livello locale potrebbe essere vista come la decisione da parte della Regione di condividere con gli enti locali le scelte relative alla disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative loro attribuite e di favorire una maggiore responsabilizzazione degli stessi enti locali, sia pure nell'ambito di indirizzi e linee guida che sarà la stessa Regione a dettare ogni qualvolta lo riterrà necessario per garantire che la differenziazione non si attui a discapito delle esigenze di uguaglianza e solidarietà sociale.

Anche per quanto attiene la disciplina statutaria delle fonti trova conferma quell'idea di un connubio tra autonomia e unità, tra autonomia e sussidiarietà, che si è vista permeare l'intero tessuto statutario. Si apre, così, anche sul piano normativo, la possibilità di dar vita a soluzioni originali ma pur sempre coerenti con quel concetto di autono-

mia, di romaniana memoria, che coincide con una situazione di autonomia limitata e non di indipendenza, ossia di autonomia assoluta⁶⁴. L'autonomia non può esistere senza solidarietà, e pertanto anche eventuali operazioni di differenziazione normativa realizzabili in funzione della valorizzazione delle specificità territoriali non potrebbero non incontrare il limite di regole unitarie stabilite in vista della tutela di valori unitari.

7. Il riordino delle funzioni delle Province e la tutela delle specificità territoriali

Un ultimo cenno merita la scelta dello Statuto regionale a favore della configurazione della Provincia, quale ente di governo con poteri di indirizzo e coordinamento in ordine all'esercizio delle funzioni comunali ovvero delle stesse funzioni provinciali quando queste siano esercitate dai Comuni su delega della Provincia di Belluno⁶⁵.

Si tratta di indicazioni importanti, di cui il legislatore regionale dovrà tener conto nell'edificazione del nuovo sistema di *governance* locale. Se si ragiona sulla "complessiva configurazione da parte della legislazione regionale del ruolo della Provincia", viene in rilievo la definizione, accolta dalla Corte costituzionale, della Provincia quale "ente locale necessario di secondo livello"⁶⁶. Questa conclusione è condivisibile, ma va letta alla luce dell'obiettivo generale della riduzione della spesa pubblica, dal momento che non è pensabile che la Provincia sopravviva come "ente senza faccia" o come mero "ente di copertura" soggetto ad un penetrante controllo statale⁶⁷. Ciò significa, in termini più generali, che ad ogni livello di governo andrebbe garantito un sufficiente grado di "esclusività", nel senso di tendenziale coincidenza tra funzioni amministrative e titolarità delle stesse in capo ad un unico livello di governo, in conformità al principio, già sancito dalla prima

(64) A. ROMANO, voce *Autonomia*, in *Digesto disc. pubbl.*, cit.

(65) Cfr. art. 15, ult. comma, Statuto regionale.

(66) Cfr. Corte cost., sent. 17 luglio 2007, n. 286 e sent. 26 giugno 2007, n. 238.

(67) Con l'espressione "ente senza faccia", Giannini definiva l'ente provinciale in *La Provincia nell'ordinamento regionale: opinioni e problemi*, in *Rivista delle Province*, 1970, p. 450.

legge Bassanini del 1997 ma spesso disatteso, della responsabilità e dell'unicità dell'amministrazione⁶⁸. Di tanto occorrerà tener conto in sede di riordino delle Province e delle loro funzioni⁶⁹.

Le proposte ricostruttive sono le più varie e vanno dall'ipotesi costituzionalmente orientata (cioè quella "abolizionista" *secundum constitutionem*)⁷⁰ a quella, più problematica, che fa leva sull'utilizzo della fonte legislativa primaria. In questa seconda direzione si è orientato il legislatore statale, dapprima agendo sul piano degli assetti funzionali con la prevista trasformazione della Provincia in un ente di secondo grado svuotato di reali funzioni; dipoi, privilegiando il criterio territoriale con il prevedere il riordino dei territori provinciali in vista della riduzione del numero delle Province esistenti⁷¹. Anche la questione

(68) Cfr. art. 4 legge 15 marzo 1997, n. 59.

(69) Il problema se mantenere o meno in vita le Province è una questione antica che risale alla discussione, in sede di Assemblea costituente, sulla possibilità di far coesistere la Regione (ente titolare di un ruolo legislativo e di programmazione) e la Provincia (ente locale assimilabile ai Comuni). Con l'istituzione delle Regioni le perplessità sull'opportunità di mantenere le Province assunsero rilievo ancora maggiore, tant'è vero che durante le prime legislature le Regioni erano parse intenzionate ad avvalersi di nuove forme di enti intermedi, rappresentate dai comprensori. Su queste tendenze storiche che riflettono una visione "bipolare" del sistema delle autonomie locali, incentrato solo su Regioni e Comuni: S. CASSESE, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 323 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 1974 e G. DE MARTIN, *L'amministrazione locali nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984. La discussione sembrava aver perso ormai valore da quando la legislazione ordinaria, a partire dagli anni Novanta, ha iniziato a valorizzare il ruolo delle Province, mediante l'attribuzione di importanti compiti di programmazione e di funzioni amministrative di area vasta, anticipando così l'affermazione del principio di sussidiarietà ad opera della Riforma costituzionale del 2001.

(70) In particolare, ci si riferisce al disegno di legge costituzionale "Soppressione degli enti intermedi", approvato dall'Esecutivo l'8 settembre 2011, che prevede la costituzione, in luogo delle Province, dei c.d. "enti locali regionali", possibile oggetto di una disciplina differenziata a livello regionale.

(71) Si è sostenuto in dottrina che la rappresentazione della Provincia quale livello intermedio di governo può essere considerata un'ipotesi normale; purtroppo, in certe Regioni si potrebbe anche fare a meno del livello provinciale, atteso che la Costituzione non dice nulla circa il numero e la consistenza delle Province: per questa opinione, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Questa rivista*, 3, 2011, p. 467 ss., in part. p. 481.

se si possa fare a meno della democraticità quale elemento essenziale delle Province meriterebbe di essere approfondita, a partire dai dubbi che sono stati sollevati sull'asserita equiparazione tra Comuni e Province alla luce di quanto dispone l'art. 114 Cost.⁷².

Tuttavia, ciò che preme qui evidenziare sono gli elementi di criticità collegati alla scelta relativa all'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti territoriali con lo strumento della decretazione d'urgenza, alla carenza di un disegno organico di riforma istituzionale e, soprattutto, alla scarsa attenzione per il rispetto dei vincoli costituzionali⁷³.

È contraddittorio con la nozione costituzionale di autonomia locale pensare che l'iniziativa comunale di cui all'art. 133 Cost., da presupposto essenziale per la modificazione delle circoscrizioni provinciali, possa trasformarsi in un elemento solo "eventuale" per redigere le proposte regionali di riordino delle Province, come lascia supporre l'art. 17 del d.l. 35/2012⁷⁴. E del pari è criticabile il tentativo di prefigu-

(72) A quest'affermazione si è obiettato che una conseguenza pratica dalla nuova formulazione dell'art. 114 Cost. sarebbe proprio il carattere direttamente rappresentativo degli enti in esso elencati, carattere da considerarsi necessario e come tale non "disponibile" da parte del legislatore ordinario: S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, cit., p. 481.

(73) A conferma della mancanza di un disegno organico di riforma, si può richiamare il rapido cambiamento di prospettiva da parte dell'Esecutivo in tema di riordino delle Province, le quali dapprima sono state trasformate in un ente di secondo grado e riconosciute competenti a svolgere esclusivamente una funzione di coordinamento e indirizzo nei confronti dei Comuni (art. 23 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), e in seguito fatte oggetto di un riordino "selettivo", che prevede la sopravvivenza delle sole Province per così dire "strutturate", rese titolari di una serie di funzioni fondamentali individuate con l'art. 17 d.l. 95/2012, convertito dalla legge 135/2012. Sui problemi di costituzionalità della disciplina introdotta dal citato art. 23 d.l. 201/2011: G. VESPERINI, *Le nuove Province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 272.

(74) L'analisi dell'art. 17 del citato decreto 95/2012 evidenzia un certo disallineamento tra la procedura ivi delineata e l'art. 133, comma 1, Cost., il quale per l'avvio di ogni ipotesi modificatoria delle circoscrizioni provinciali prevede l'"iniziativa dei Comuni". I dubbi di costituzionalità derivano dalla scelta statale di predeterminare unilateralmente le condizioni idonee a garantire la sopravvivenza delle Province e di sostituire il presupposto necessario dell'iniziativa dei Comuni con una forma di coinvolgimento per così dire "indiretta" degli stessi, che si attua per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (o in mancanza, l'organo regionale di raccordo tra Regioni ed enti locali), inca-

rare, per la Città metropolitana, un modello rigido di organizzazione sovracomunale che non prevede alcuna forma di coinvolgimento della Regione⁷⁵. Queste scelte sono un esempio di quella politica dell'uniformità che, come già rilevato, costituisce il vizio del regionalismo italiano e rende più complicate le relazioni istituzionali tra livello di governo.

Appare inoltre evidente che, con la previsione di schemi normativi uniformi per categorie di enti, si rischia di compromettere l'esigenza di tutela delle specifiche realtà territoriali, in contraddizione con il significato più vero dell'autonomia locale, intesa come autonomia del "singolo" ente locale.

A parte il dubbio se con le proposte di riordino delle Province sia possibile derogare ai parametri minimi uniformi imposti dal Governo – questione particolarmente sentita per la Provincia di Belluno e per altre realtà territoriali, dove si impone l'esigenza di tutela delle speci-

ricato di deliberare le ipotesi di riordino delle Province. A conferma dell'impostazione centralista sottesa alla disciplina statale si può richiamare anche la previsione che riconosce allo Stato il potere di procedere comunque con atto legislativo di iniziativa governativa, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, qualora una o più Regioni non giunga a deliberare le iniziative di riduzione o accorpamento (art. 17, comma 4). A parte l'incerto coordinamento con il citato art. 23 del d.l. 201/2011, pare criticabile la scelta di non prevedere una disciplina di raccordo con la vigente normativa in materia di federalismo fiscale (legge 42/2009, e relativi decreti attuativi, in particolare cfr. il d.lgs. 68/2011): l'omissione pare grave perché genera dubbi sulla possibilità di assicurare il finanziamento delle funzioni e sull'effettivo esercizio delle stesse.

(75) L'art. 18 del citato decreto 95/2012 individua dall'alto il percorso per addivenire all'istituzione della Città metropolitana, ponendo la regola della coincidenza automatica tra Città metropolitana e territorio provinciale, senza assicurare un effettivo coinvolgimento delle Regioni interessate (come invece prevedevano l'art. 22 t.u.e.l. e l'art. 23 legge 42/2009, espressamente abrogati dal citato art. 18). Le Regioni sono chiamate solo a rendere un parere sulla proposta di Statuto, nell'ipotesi in cui si decida di prevedere un'articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, ma si tratta di un parere non vincolante dal quale è consentito prescindere (art. 18, comma 2-bis). Un ulteriore rilievo critico riguarda la previsione che demanda allo Statuto della Città metropolitana l'individuazione delle modalità in base alle quali effettuare conferimenti di funzioni da parte della Città metropolitana ai Comuni ricompresi nel suo territorio, o alle loro forme associative, e viceversa (art. 18, comma 9, lett. c) e d), in contrasto con l'art. 118 Cost., secondo cui la competenza a disciplinare la titolarità delle funzioni amministrative spetta solo allo Stato e alle Regioni, in funzione della relativa competenza legislativa.

ficità territoriali –, si ritiene che la previsione di modelli organizzativi uniformi per tutti i territori regionali non rappresenti una soluzione soddisfacente, né per quanto attiene al livello provinciale, né per quello comunale.

Per valorizzare al meglio il ruolo regionale e giungere a conclusioni più apprezzabili, occorrerebbe partire dal riferimento normativo che riconosce in capo alla Regione il compito fondamentale della programmazione e del coordinamento⁷⁶, e concludere di conseguenza, sostenendo che, negli ambiti di propria competenza legislativa, il legislatore regionale potrebbe decidere di confermare in capo alle Province le funzioni già svolte ed eventualmente di conferire ulteriori funzioni, nel rispetto della configurazione della Provincia quale “ente di area vasta” e fermo restando il limite delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, individuate dal decreto 95/2012 sulla *spending review*⁷⁷. Vero è che siffatta linea interpretativa non è stata accolta dal legislatore statale, visto il tenore sia dell’art. 23 del decreto legge 201/2011 (c.d. decreto Salva Italia), sia dell’art. 4 del più recente decreto legge 188/2012 recante “Disposizioni urgenti

(76) Cfr. art. 17, comma 11, e art. 18, comma 7-*bis*, del citato d.l. 95/2012.

(77) L’art. 17, comma 10, del decreto 95/2012 individua le funzioni fondamentali delle Province (pianificazione territoriale, tutela e valorizzazione dell’ambiente, pianificazione dei servizi di trasporto, classificazione e gestione delle strade provinciali, programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell’edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado). In sede di riallocazione delle altre funzioni, non fondamentali, ricadenti nelle materie di competenza legislativa regionale, i legislatori regionali potrebbero privilegiare il livello comunale (come prevede l’art. 23 d.l. 201/2011). Tuttavia, secondo un’altra prospettiva, più coerente con l’art. 118 Cost., si dovrebbe ammettere il potere delle Regioni di confermare le funzioni già attribuite al livello provinciale con legge regionale e di conferirne di nuove. In ogni caso, si dovrà tener conto della nuova configurazione della Provincia quale “ente di area vasta” e, alla luce di questa, effettuare le scelte di riallocazione delle funzioni svolte dalle Province. A noi pare che le funzioni di “area vasta” (come quelle in materia di acqua e di rifiuti e quelle inerenti alle politiche del lavoro e della formazione professionale) non siano suscettibili di essere riallocate ai Comuni, né di essere accentrate a livello regionale: sul tema, cfr. documento Upr dell’8 agosto 2012, ad oggetto “il Riordino delle Province. Commento all’articolo 17 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 recante Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”, reperibile sul sito dell’Unione delle Province d’Italia, www.upinet.it.

in materia di Province e Città metropolitane”, che ha sostanzialmente confermato il vincolo per le Regioni di trasferire ai Comuni le funzioni già conferite alle Province, salvo che “per assicurarne l’esercizio unitario, tali funzioni siano acquisite dalle Regioni medesime”, escludendo così la possibilità che per scelta regionale le Province abbiano la titolarità di funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali individuate dall’art. 17, comma 10 del citato decreto 95/2012⁷⁸.

In merito a questo come ad altri aspetti, si auspica un ripensamento da parte statale, potendo riflettere sulla possibilità che, dopo il rinnovo del Parlamento e l’insediamento del nuovo Esecutivo nazionale, la complessiva problematica possa essere affrontata con un approccio differente. Sotto questo profilo, dopo mesi di estenuanti lavori svolti sotto il rapido trascorrere dei termini imposti dal decreto 95/2012, anche la proroga fino al 31 dicembre 2013, che è stata di recente disposta dalla legge di stabilità 228/2012 relativamente all’emanazione delle leggi statali e regionali di riordino oltretutto all’applicazione della normativa sul riordino delle circoscrizioni provinciali e sull’istituzione delle città metropolitane, non può che essere vista con favore, quale momento propizio per maturare e avviare percorsi di riforma condivisi tra i vari livelli di governo territoriale, improntati al principio della leale collaborazione.

Esigenze di razionalizzazione del sistema amministrativo consigliano di perseguire obiettivi di semplificazione con l’eliminazione di situazioni di concorso di più livelli di governo nell’esercizio della medesima funzione. D’altro canto, il principio di sussidiarietà esige la ricerca della dimensione territoriale ottimale per l’esercizio di ogni funzione amministrativa. Sotto questo profilo, pare lecito dubitare che, con un criterio tanto generico quanto discutibile, sia possibile immaginare la riallocazione *tout court* in capo ai Comuni delle funzioni svolte dalle Province, come prescrive l’art. 23 d.l. 201/2001: tanto più se in gioco vi sono funzioni di “area vasta” che non sono suscettibili di attribuzione ai Comuni, tenuto conto della situazione attuale delle ammini-

(78) È quanto dispone il comma 10-bis dell’art. 17 del d.l. 95/2012, che è stato di recente introdotto dal citato decreto legge 188/2012.

strazioni comunali spesso connotata da gravi carenze dimensionali, organizzative e finanziarie.

Il problema vero riguarda “l’analisi delle funzioni” e la scelta dei relativi criteri di allocazione, prima che il riordino territoriale; ed è anche il profilo più delicato.

A parte i problemi di coordinamento tra norme tra loro assai poco conciliabili⁷⁹, è evidente che la questione ha portata ampia e si intreccia con il controverso tema della definizione dei contenuti delle “materie costituzionali” oggetto di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

La presenza di numerosi intrecci di competenze statali e regionali suggerisce di adottare un approccio collaborativo tra Stato e Regione, nella convinzione che l’opera ricognitiva delle funzioni non possa essere lasciata al singolo livello di governo titolare della competenza legislativa, né quindi che l’individuazione delle funzioni conferite con legge statale avvenga con un d.p.c.m., senza la previsione di alcun passaggio concertativo in sede di Conferenza Unificata⁸⁰. Ciò è tanto più vero per quelle materie, in ordine alle quali, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, si è verificato un passaggio di competenza tra Stato e Regioni, ovvero permangono incertezze sull’esatto riparto di competenze legislative.

Il riordino delle funzioni delle Province ha come suo presupposto indispensabile la necessità di un’opera chiarificatrice diretta a rendere più certi i criteri di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni⁸¹, per non generare ulteriori momenti di conflitto interistitu-

(79) Ci si riferisce da un lato alla disposizione che impone a Stato e Regioni di trasferire ai Comuni le funzioni svolte dalla Provincia, salvo accentrare a livello regionale quelle implicanti la necessità di esercizio unitario (art. 23 d.l. 201/2011), e dall’altro lato la disposizione, più favorevole per le Regioni, che non detta criteri vincolanti in merito alla riallocazione delle funzioni per le materie di competenza legislativa regionale (art. 17 d.l. 95/2012).

(80) Non è stato previsto, come sarebbe invece stato auspicabile, il coinvolgimento regionale nella definizione delle funzioni statali conferite alle Province, tenuto conto del ruolo delle Regioni nel complessivo processo di riallocazione delle funzioni provinciali.

(81) Si dà il caso che, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato abbia

zionale che potrebbero sfociare in nuovi interventi della Corte costituzionale⁸².

Si ritiene inoltre indispensabile compiere un'attenta analisi delle singole tipologie di funzioni esercitate dalle Province, per riuscire a selezionare quelle di "area vasta" che potrebbero essere confermate in capo al livello provinciale. L'individuazione delle funzioni di "area vasta" e del livello allocativo più adeguato per il loro esercizio è un problema che riveste precedenza logica rispetto al riordino degli ambiti territoriali.

Tuttavia, anche a prescindere da quest'ultimo rilievo, non è dubbio che la questione del riordino delle Province vada affrontata con approccio unitario, in ragione della varietà dei profili coinvolti: si pensi alla corrispondenza tra funzioni e territori, e a quella tra funzioni e risorse finanziarie⁸³.

Solo dopo aver individuato le funzioni fondamentali per ciascun livello di governo e ricostruito il quadro delle ulteriori funzioni conferite con legge statale e regionale, si può procedere alla determinazione delle risorse necessarie al loro esercizio.

Diversamente, se mancasse un quadro predefinito delle funzioni spettanti ai vari livelli di governo, ogni tentativo di riformare la finanza pubblica sarebbe destinato a fallire e il passaggio dal criterio della spesa storica a quello del fabbisogno standard rimarrebbe un obiet-

trasferito alle Province funzioni in materie oggi rientranti nella competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni; e si dà il caso che una Regione abbia trasferito funzioni alle Province in ambiti di materie oggi facenti capo alla competenza esclusiva dello Stato (si pensi alla tutela dell'ambiente).

(82) Visto l'incerto tenore delle norme in questione, il nostro Giudice delle leggi potrebbe essere chiamato a dirimere eventuali dubbi di legittimità costituzionali coinvolgenti le scelte legislative, statali e regionali, di riallocazione delle funzioni svolte dalle Province.

(83) Il legislatore statale ha previsto scadenze temporali diverse per il riordino territoriale (il 24 ottobre per l'invio delle proposte regionali di riordino al Governo) e per il riordino delle funzioni (il 31 dicembre 2012 per l'emanazione delle leggi regionali di riordino delle funzioni, pena l'intervento sostitutivo governativo); rimane inoltre incerto in che modo il Governo intende procedere, se cioè in via di decretazione d'urgenza ovvero attivando il procedimento legislativo ordinario.

tivo aleatorio ed indice evidente del criticato contrasto tra il centralismo imperante e l'autonomia sacrificata.

8. Conclusioni

Il modello di *governance* locale, com'è delineato dal nuovo Statuto della Regione Veneto, si fonda su un'alta considerazione della Regione come ente di indirizzo e coordinamento.

La prospettiva è diversa da quella "statalista" che accoglie la considerazione dell'ente locale alla stregua di organo periferico dello Stato. La critica al centralismo che governa i processi decisionali pubblici coinvolge anche la scarsa considerazione della portata precettiva delle disposizioni costituzionali relative ai rapporti tra i vari livelli di governo che compongono la Repubblica.

In un contesto, dove spesso l'ordinamento degli enti locali diviene facile terreno di scontro tra Stato e Regioni, non si può pretendere di escludere *tout court* l'utilità di un certo livello di governo, in spregio ai principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione: neppure di quello intermedio che, tra l'altro, rappresenta una vera "invariante" nel panorama europeo⁸⁴. Se poi si guarda al clima nazionale di forte liberalizzazione, quale si prospetta all'indomani delle recenti riforme dell'Esecutivo, mantenere il livello intermedio di governo potrebbe significare molto, nell'ottica di garantire un controllo più efficace sui servizi pubblici, come quelli ambientali. E questa conclusione sembra confortata dal dato normativo, tenuto conto che la tutela dell'ambiente è inclusa oggi nell'elenco delle funzioni fondamentali delle Province⁸⁵.

Nell'ottica della riduzione della spesa pubblica, la razionalizzazione delle funzioni dei livelli di governo, e di quello provinciale in particolare, rappresenta un imperativo urgente, ma soprattutto un'occasione

(84) Lo rilevano, tra gli altri, G. PASTORI, voce *Provincia*, in *Digesto disc. pubbl.*, XII, Torino, Utet, 1997 e L. VANDELLI, *I Comuni e le Province*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 240. Sulla posizione della Provincia quale ente dotato di garanzia costituzionale, F. BENVENUTI, *La Provincia nell'ordinamento costituzionale*, in *Scritti giuridici*, cit., II, p. 1859 ss.

(85) Cfr. art. 17, comma 10, citato d.l. 95/2012.

offerta al legislatore regionale per ripensare la geometria della *governance* locale e vitalizzare la percezione, oggi offuscata, del principio dell'autonomia regionale.

L'allocazione delle funzioni amministrative non può essere trattata come un problema svincolato dall'esame della reale dimensione degli interessi da tutelare e delle finalità da perseguire. La flessibilità rappresenta la parola d'ordine che dovrebbe plasmare le politiche regionali in vista dell'individuazione del "giusto" livello allocativo delle funzioni e della tutela delle specificità territoriali.

Così potrà accadere che, per talune realtà territoriali, il livello provinciale si riveli il più adatto a garantire l'esercizio più efficace delle funzioni, mentre per altre realtà sia preferibile conservare le funzioni in capo al livello comunale, ad esempio incentivando la via dell'associazionismo o quella della fusione tra Comuni⁸⁶.

Queste considerazioni ci sembrano utili per sottolineare, ancora una volta, la validità di quell'impostazione funzionalistica sopra richiamata, che si ritiene possa rappresentare un punto di partenza per riprendere la discussione sulla riforma delle Province, come su altri temi importanti che riguardano il sistema delle autonomie.

Circa il valore fondante del criterio della "naturalità" delle funzioni sembra avere piena coscienza il legislatore statutario, quando definisce i tratti di un chiaro disegno regionale che riflette l'immagine di un'amministrazione a servizio dei cittadini e si incentra sulla ricerca dei modi per assicurare un equo temperamento tra la valorizzazione di istanze locali e la tutela di interessi generali.

Le previsioni del nuovo Statuto della Regione Veneto, sotto questo profilo, si segnalano come un originale tentativo di valorizzare al massimo il principio autonomistico e la sua fondamentale essenza democratica.

(86) L'esperienza dimostra come in territori, caratterizzati dalla presenza di amministrazioni comunali di piccole dimensioni, come il Bellunese, l'allocazione delle funzioni amministrative al livello comunale non rappresenti la soluzione in grado di garantire l'esercizio delle stesse in termini di efficienza. Nell'ottica di valorizzare le autonomie locali, l'associazionismo comunale sembra invece rappresentare la soluzione più convincente.

L'auspicio è che, di fronte all'imperante centralismo statale, il legislatore regionale riesca a portare a compimento, con serietà e dinamismo, il compito assegnato dalla nuova Carta regionale di dare risposte concrete alle istanze provenienti dal territorio senza disattendere le esigenze di unitarietà, in coerenza con l'idea di autonomia "relazionale", ossia funzionalizzata alla realizzazione dell'uguaglianza sociale.

