

CAPITOLO OTTAVO

LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI

SOMMARIO: 1. Le dimensioni dei poteri regionali e locali. – 2. Le fonti dell'ordinamento regionale e locale. – 2.1. La diminuzione delle leggi regionali, l'aumento dei regolamenti (anche locali). – 2.2. L'oggetto e i contenuti: la disciplina delle funzioni amministrative. – 2.3. L'aumento del contenzioso e il ruolo della Corte costituzionale. – 3. L'organizzazione politica. – 3.1. L'espansione del personale politico. – 3.2. Il rafforzamento della legittimazione diretta del vertice politico. – 3.3. La preminenza dell'esecutivo e lo sviluppo dell'organizzazione politica regionale. – 3.4. L'organizzazione di governo locale. – 4. L'organizzazione amministrativa. – 4.1. La diversificazione dell'organizzazione interna degli enti. – 4.2. La crescita degli enti strumentali. – 4.3. La proliferazione delle società partecipate dagli enti locali. – 5. Le funzioni. – 5.1. Le funzioni nelle norme. – 5.2. Le funzioni nel loro concreto esercizio. – 6. I raccordi. – 6.1. L'influenza crescente delle associazioni rappresentative degli enti locali. – 6.2. Lo sviluppo delle conferenze miste nazionali. – 6.3. La formazione di organismi misti regionali. – 6.4 La moltiplicazione dei raccordi di tipo procedimentale. – 7. I poteri regionali e locali tra mutamenti e conservazione.

1. *Le dimensioni dei poteri regionali e locali*

Gli enti territoriali rappresentano una delle componenti fondamentali del settore pubblico italiano. La loro rilevanza amministrativa, unitamente a quella politica, è cresciuta in modo costante nel tempo, soprattutto in corrispondenza delle riforme avviate a partire dalla l. n. 142/1990. Essa, peraltro, ha ricevuto formale consacrazione nel nuovo titolo V della Costituzione, che, con le varie innovazioni introdotte, ha posto le premesse per una decisa inversione di ruoli tra stato ed enti territoriali. La tendenza delineata può essere ben apprezzata con riferimento a due importanti aspetti, l'organizzazione e le risorse, sui quali ci si sofferma brevemente, rinviando ai rispettivi capitoli per gli ulteriori approfondimenti.

Rispetto agli anni Ottanta del secolo scorso, l'articolazione dei poteri locali resta sostanzialmente invariata: le città metropolitane, che nell'intenzione del legislatore, prima, e del costituente, poi, avrebbero dovuto affiancare i tradizionali enti territoriali, non vengono istituite. Cresce, però, di qualche decina di unità il numero degli enti locali esistenti, cosicché i comuni e le province raggiungono, rispettivamente, la quota di 8.101 e 104.

Rimane pressoché immutato anche il carattere frammentario dell'amministrazione locale dovuto alla ridotta dimensione demografica degli enti. Ancora oggi circa il 90% dei comuni è sotto i 10.000 abitanti e la stragrande maggioranza di essi (pari a 5.740⁷²) ne ha addirittura meno di 5.000 (cosiddetti "piccoli comuni"), concentrati soprattutto nel nord del Paese¹.

Segna, invece, un elemento di grande novità lo straordinario sviluppo dell'associazionismo degli enti territoriali. Tale fenomeno deriva, in parte, dalle leggi, che introducono nuove formule organizzative e ne incentivano l'utilizzo, e per altra parte, dalle scelte degli enti interessati, volte a ricercare soluzioni più efficienti ed efficaci di gestione unitaria dei servizi. Non a caso il fenomeno si sviluppa negli anni di maggiore ristrettezza economica per la finanza pubblica e soprattutto per opera dei comuni minori.

Le soluzioni in concreto sperimentate sono molteplici. Tra queste assumono particolare rilevanza i consorzi (figura risalente nel tempo, ma la disciplina dei quali è stata più volte modificata), le unioni di comuni e le comunità montane.

In linea generale, lo sviluppo dell'associazionismo ha contribuito a migliorare il funzionamento del sistema. In alcuni casi, tuttavia, la proliferazione di formule associative diverse ha generato duplicazioni e sovrapposizioni funzionali, che hanno finito per pregiudicare l'efficienza stessa dell'azione amministrativa.

Altro importante indicatore dei mutamenti della dimensione dei poteri regionali e locali è quello delle risorse finanziarie ed umane.

Quanto alle prime, si conferma la preponderanza statale sugli enti territoriali, quella regionale sugli enti locali e quella dei comuni sulle province: nel 2005, infatti, le spese impegnate dallo stato ammontano a 465.487.462.487 mnl di euro (65,3665,51% della spesa complessiva), quelle delle regioni a 149.295 mnl di euro (21,1021,01%), quelle dei comuni a 81.783 mnl di euro (11,5611,51%) e quella delle province a 13.991 mnl di euro (1,981,97%)². Diverso, però, il quadro se si osserva il dato finanziario sotto il profilo dell'erogazione delle somme: una recente indagine, infatti, ha rilevato che rispetto al totale della spesa pubblica consolidata (al netto per lo stato, delle uscite per

¹ IFEL - Fondazione Anci, *I numeri dei piccoli Comuni*, settembre 2008, disponibile sul sito www.anci.it.

² I dati assoluti sono tratti da Istat, *Annuario statistico italiano*, 2007, pp. 622-625. Non sono stati considerate le operazioni relative a regolazione di debiti pregressi.

interessi sul debito pubblico e per prestazioni previdenziali), nel 2003, la quota erogata dagli enti territoriali si attesta, in media, intorno al 49,9%, con punte, rispettivamente, del 54,5% e del 67,1% nelle regioni ordinarie e speciali del nord³. Ne consegue che, nonostante la finanza resti ancora piuttosto accentrata, gli enti territoriali si sono espansi sul piano della effettiva gestione delle risorse.

Con riguardo al personale, la situazione è ambivalente (V). Da un lato, diminuisce quello direttamente impiegato dagli enti territoriali: tra il 1980 e il 2007 il numero dei dipendenti passa da 676.200 a 623.700 unità, per cui la loro quota rispetto all'intero comparto pubblico scende dal 21,78% al 17,17%. Dall'altro, aumenta in modo significativo quello alle dipendenze di apparati esterni agli enti territoriali, ma comunque ad essi riconducibili. La variazione positiva più significativa si registra in ambito sanitario: qui, nello stesso periodo, il personale passa da 525.400 a 697.300 unità, determinando, così, l'aumento della quota complessiva che dal 39,88% raggiunge il 41,95% (Tab. 15.27).

In definitiva, gli enti territoriali sono cresciuti, oltre che nelle dimensioni, anche nelle dotazioni finanziarie, mentre ci sono indicazioni contrastanti per quanto riguarda il personale. Si può osservare, però, che la diminuzione di quello alle dirette dipendenze degli enti considerati, pur coerente con le politiche generali di riduzione del personale operate negli ultimi anni ai fini di contenimento della spesa pubblica, mal si concilia con le politiche di decentramento dell'ultimo decennio.

2. *Le fonti dell'ordinamento regionale e locale*

Nell'ordinamento repubblicano, gli enti territoriali hanno sempre goduto di una particolare forma di autonomia concernente, oltre che l'amministrazione, la potestà di dettare norme di diversa natura. Le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 hanno accentuato questo aspetto, tanto che oggi, almeno in principio, il baricentro dell'attività normativa non è più rappresentato dallo stato, ma dalle regioni e dagli enti locali (II). Peraltro, i numerosi profili di incertezza del testo costituzionale del 2001 hanno attribuito, in fatto, un ruolo importante alla Corte costituzionale che, nel definire le

³ E. Buglione, *La finanza, in Issirfa, Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo, 2007*, prospetto 1, disponibile sul sito www.issirfa.cnr.it. I dati sono, invece, sensibilmente diversi se si considerano anche le prestazioni previdenziali (Tab. 15.6).

Formatted: Font: 10 pt

Formatted: Font: 10 pt

Formatted: Normal, Indent: First line: 0.38"

Formatted: Font: 10 pt, Not Italic

Formatted: Font: 10 pt

Formatted: Font: 10 pt

controversie insorte, ha contribuito in modo significativo alla disciplina dell'ordinamento regionale e locale.

2.1. *La diminuzione delle leggi regionali, l'aumento dei regolamenti (anche locali)*

La prima fonte di rilievo è quella statutaria. A distanza di dieci anni dalla riforma costituzionale, però, solo di recente (2004-2006), i due terzi delle regioni ordinarie hanno rinnovato il proprio statuto. Nelle regioni speciali, nonostante i sei progetti di legge costituzionale presentati, non vi è stata alcuna modifica dei testi precedenti.

Il numero delle leggi regionali, invece, si riduce in modo drastico negli ultimi anni: esse erano in media 1.076 all'anno, tra il 1980 e il 2001, mentre sono 661 nel periodo 2002-2007. Anche il numero delle disposizioni diminuisce: gli articoli approvati in media ogni anno nel primo periodo erano 11.207 e nel secondo sono diventati 8.877⁴. In linea generale, quindi, all'estensione delle materie di loro competenza, disposta dalla legge di riforma costituzionale del 2001, segue una contrazione considerevole della produzione legislativa delle regioni e delle province autonome.

Modifiche molto significative riguardano anche i regolamenti regionali. Alla novità costituzionale del 1999 segue, infatti, da un lato, una triplicazione del loro numero (anche se con differenze significative tra le regioni); dall'altro, lo spostamento della relativa competenza dal consiglio alla giunta.

Anche per gli enti locali, le novità più importanti, oltre che ovviamente l'attribuzione del potere statutario, hanno riguardato lo sviluppo dei regolamenti. Essi sono aumentati in modo costante a partire dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso, con una forte accelerazione dopo l'emanazione della legge n. 142/1990, poi confluita nel d.lgs. n. 267/2000 (Tuel): mentre fino alla prima metà degli anni novanta i regolamenti approvati annualmente si aggiravano intorno alle poche decine, il loro numero ha raggiunto le diverse centinaia nella seconda metà del decennio, fino a superare il migliaio nel 2007⁵. La loro consistenza, poi, generalmente aumenta in

⁴ Fonte: elaborazione propria su dati tratti principalmente da Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, anni 2002 - 2007, con integrazioni condotte sulla banca dati Leggi d'Italia.

⁵ Fonte: elaborazione propria su dati ricavati dalle indicazioni contenute nei siti istituzionali on line degli enti locali.

Formatted: Indent: First line: 0.39"

Formatted: Font: Italic

misura proporzionale alla dimensione dell'ente e, in media, i comuni fanno un uso più ampio dei regolamenti rispetto alle province.

2.2. *L'oggetto e i contenuti: la disciplina delle funzioni amministrative.*

Detto dei dati quantitativi, si passa alle principali caratteristiche di contenuto e di oggetto delle fonti regionali e locali⁶.

Occorre osservare, anzitutto, che le leggi regionali successive alla riforma costituzionale riguardano più la disciplina delle funzioni, meno l'ordinamento interno dell'ente. In particolare, poi, la maggior parte della legislazione regionale riguarda i servizi sociali e l'agricoltura ove, anche prima della riforma costituzionale, le regioni avevano potestà normativa; risulta, invece, inferiore la produzione nelle nuove materie di competenza regionale (residuale o concorrente), sicché può dirsi che, finora le regioni hanno utilizzato solo in parte le opportunità loro offerte dalla riforma del 2001 e che il legislatore statale continua spesso a disciplinare nel dettaglio, anche in materie in cui dovrebbe limitarsi a fissare i principi fondamentali, cosicché le regioni non hanno un'esigenza immediata di completare la disciplina.

Quanto ai regolamenti, la relativa potestà è esercitata prevalentemente nelle materie di competenza concorrente o residuale delle regioni, mentre sono pochi i casi di regolamenti ad esse delegati dallo stato nelle materie di propria competenza esclusiva. Al pari delle leggi, essi riguardano per lo più l'agricoltura, la salute e i servizi sociali.

Diversamente i regolamenti degli enti locali, in specie dei comuni, disciplinano, in prevalenza, la materia tributaria (Ici, Cosap, affissioni pubblicitarie, rifiuti, suolo pubblico, e così via) e l'esercizio di funzioni locali.

2.3. *L'aumento del contenzioso e il ruolo della Corte costituzionale*

La Corte costituzionale ha avuto un ruolo decisivo nel definire i rapporti tra stato ed enti territoriali già prima delle riforme costituzionali. Questo ruolo si è decisamente ampliato dopo il 2001, allorché la formulazione delle nuove disposizioni ha suscitato

⁶ Fonte: elaborazione propria su I-dati ~~sono~~ tratti da Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, anni 2002 – 2007.

forti incertezze, ancora, peraltro, non del tutto risolte, circa il loro contenuto e le loro possibili implicazioni⁷.

Il contenzioso tra stato e regioni è in effetti notevolmente aumentato dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione. La media annua dei ricorsi in via principale, pari a 60 tra 1990 e il 2001, è salita a 95 nel periodo 2002-2007; negli ultimi anni, tuttavia, si nota una tendenza al rallentamento, dovuto, presumibilmente, al fatto che parte delle incertezze iniziali sono state risolte e lo stato e le regioni si stanno via via conformando agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale.

Rispetto al periodo precedente la riforma costituzionale, cambia anche la provenienza dei ricorsi. Negli anni 1990-2001, le regioni hanno presentato annualmente, in media, il doppio dei ricorsi proposti dallo stato (40 a 20). Nel periodo successivo (2002-2007), invece, i ricorsi dello stato sopravanzano quelli delle regioni per poi doppiarli nel periodo 2005-2007 (59 a 28). Si può ipotizzare, quindi, che mentre in precedenza il rinvio alla Corte era utilizzato più dalle regioni per difendersi dalle interferenze dello stato, ora accade esattamente l'inverso: è lo stato, cioè, a ricorrere con più frequenza per salvaguardare le proprie prerogative. Le spiegazioni di questa tendenza possono essere diverse: essa può essere conseguenza diretta dell'inversione delle competenze legislative; servire a compensare l'abolizione dei controlli preventivi sulle leggi regionali, attribuiti, nel testo originario della Costituzione, al commissario di governo; riflettere la resistenza dello stato ad abbandonare le competenze di cui era titolare prima della riforma costituzionale. È interessante, tuttavia, aggiungere che il maggiore o minore attivismo dello stato e delle singole regioni è in qualche modo condizionato dagli orientamenti politici dei soggetti interessati: soprattutto le regioni sembrano mostrare maggiore cautela nel proporre ricorso se la legge in questione è espressione di una maggioranza parlamentare omogenea a quella cui esse fanno riferimento e viceversa.

Il contenzioso riguarda, in prevalenza, le norme in materia di sviluppo economico ed attività produttive, in cui maggiormente incide il bilanciamento tra la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza e quelle regionali residuali. È comunque

⁷ Fonte: elaborazione propria su dati tratti da Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, anni 2002 – 2007*, da Issirfa al sito www.issirfa.cnr.it, da Corte costituzionale, Relazioni annuali, ulteriormente integrati con quelli ricavati dalla consultazione della gazzetta ufficiale.

consistente anche nel settore dei servizi alla persona e alla comunità, soprattutto in materia di lavoro e tutela della salute, e in quello del territorio, ambiente e infrastrutture, specialmente in materia di pianificazione integrata ambientale e infrastrutturale.

In ragione di questa intensa attività, la Corte costituzionale ha chiarito molti nodi controversi della nuova disciplina costituzionale: ha, ad esempio, precisato i contenuti delle materie cosiddette complesse e la portata della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10, l. cost. n. 3/2001, ampliando l'autonomia delle regioni speciali. Essa, inoltre, ha stabilito un ragionevole punto di equilibrio tra le istanze autonomistiche e l'esigenza di assicurare l'unità dell'ordinamento giuridico: emblematiche, in questo senso, l'affermazione del principio per cui la sussidiarietà opera anche sul versante legislativo, consentendo, in presenza di determinati presupposti, lo spostamento delle relative competenze in capo allo stato, e quello in base al quale, laddove non è possibile definire esattamente l'ambito di rispettiva competenza, stato e regioni sono comunque tenuti a procedere secondo modalità che assicurino la leale collaborazione (mediante intese, pareri, preventive comunicazioni, e così via). In sostanza, la Corte costituzionale ha fornito un contributo decisivo allo sviluppo delle più recenti innovazioni costituzionali e la sua giurisprudenza è divenuta oggi, più di quanto fosse già in passato, una componente fondamentale della disciplina dell'ordinamento degli enti territoriali.

3. *L'organizzazione politica*

3.1. *L'espansione del personale politico*

La categoria degli amministratori degli enti territoriali è aumentata sensibilmente in tutti i livelli di governo⁸. Nel 1985 (con qualche approssimazione) il loro numero complessivo era 132.148 e nel 2007 ha raggiunto le 153.450 unità. Più nel dettaglio: gli amministratori regionali sono passati da 502 a 1.175, quelli provinciali da 2.114 a 3.815, quelli comunali da 129.532 a 148.460.

Si conferma la loro provenienza, in maggioranza, dalle file dei dipendenti pubblici; seguono le professioni di medico, imprenditore, insegnante, avvocato e magistrato. Aumenta, però, il livello di istruzione: gli amministratori in possesso di

⁸ I dati sono tratti dall'archivio storico del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, consultabile *on line* all'indirizzo <http://amministratori.interno.it/AmmlIndex5.htm>.

titolo di laurea nei comuni passa dal 17% al 25% e nelle province dal 43% al 44,7%; fanno eccezione le regioni in cui questa componente regredisce dal 56,7% al 54,2%, attestandosi, comunque, su livelli più alti rispetto agli altri enti territoriali.

Di grande rilievo, poi, l'avanzamento della componente femminile alle cariche apicali: nel periodo considerato, passa nei comuni dallo 0,09% al 9,8%, nelle province e nelle regioni, dove non vi era alcuna presenza femminile, si raggiunge, rispettivamente, il 9,5% e il 2%. Si tratta ancora di percentuali basse, soprattutto, se confrontate con quelle della media europea. L'inversione di tendenza, però, almeno negli enti locali, è inequivocabile ⁹ (V e XIII).

3.2. *Il rafforzamento della legittimazione diretta del vertice politico*

Le regole stabilite per l'investitura degli organi di governo sono profondamente cambiate, passando da sistemi di elezione indiretta a sistemi di elezione diretta degli organi di vertice, diversamente configurati a livello regionale e locale, a partire dalle leggi del 1993 e del 1995 e, da ultimo, dagli statuti e dalle leggi regionali, che hanno dato attuazione al nuovo art. 122 Cost.

Tutti i nuovi statuti regionali hanno confermato la scelta costituzionalmente "consigliata" dell'elezione a suffragio universale e diretto del presidente della giunta. Essi, tuttavia, dedicano al sistema elettorale solo poche disposizioni di principio, limitandosi a prevedere che la legge che ne disciplina i contenuti debba essere approvata a maggioranza qualificata, così da risultare più ampiamente condivisa, eventualmente anche dalle forze di opposizione.

Le poche regioni ordinarie (5) che si sono dotate finora, oltre che di nuovi statuti, anche di un'apposita legge elettorale, apportano solo parziali modifiche o integrazioni alla l. n. 165/2004, che, avendo carattere cedevole, trova ancora applicazione nelle altre regioni. Esse, infatti, hanno scelto un sistema di voto a turno unico, sia per il presidente della giunta, sia per il consiglio regionale, e adottato un sistema elettorale a base proporzionale su scala provinciale, con premio di maggioranza assegnato alla coalizione vincente. Di norma, poi, non sono previsti limiti alla rielezione dei presidenti: se ne ha conferma nel fatto che nelle ultime elezioni regionali del 2005, del 2006 e del 2008, ben

⁹ I dati sono tratti dall'archivio storico del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, consultabile on line all'indirizzo <http://amministratori.interno.it/AmmlIndex5.htm>.

13 presidenti uscenti (su 17) si sono ricandidati e 7 di questi (la maggioranza, quindi) sono stati confermati (2 sono addirittura al terzo mandato consecutivo).

Più uniforme, per il fatto di essere contenuta nel Tuel, la disciplina del sistema elettorale nei comuni e nelle province: il sindaco e il presidente della provincia sono eletti a suffragio diretto, durano in carica cinque anni e sono eleggibili per non più di due mandati consecutivi; l'elezione del consiglio è, invece, disciplinata secondo principi maggioritari, con regolamentazioni diverse in ragione delle dimensioni dell'ente.

In sostanza, quindi, i sistemi elettorali si diversificano, ma in misura minore di quanto consentano le norme costituzionali. Anche per questo, l'elemento di reale cambiamento, rispetto agli anni ottanta del secolo scorso, sembra essere non tanto la diversificazione dei modelli, quanto il rafforzamento della legittimazione democratica del vertice politico.

3.3. La preminenza dell'esecutivo e lo sviluppo dell'organizzazione politica regionale

Gli statuti articolano il governo regionale sui tre organi già definiti "necessari" dalla Costituzione: il consiglio regionale, la giunta ed il suo presidente.

In tutte le regioni, il presidente nomina e revoca i membri della giunta. Gli assessori possono essere scelti anche all'esterno del consiglio e il loro numero è definito in modo piuttosto flessibile: gli statuti, infatti, si limitano a stabilire un limite massimo o a consentire l'oscillazione all'interno di un massimo ed un minimo. Nei fatti, i presidenti si sono avvalsi spesso della facoltà di nominare soggetti esterni; in alcuni casi, questa scelta è giunta, addirittura, a coprire la quasi totalità degli incarichi attribuiti. Essi, inoltre, tendono a nominare il maggior numero di assessori previsto dallo statuto.

Il rapporto definito dagli statuti tra i principali organi del potere esecutivo può essere ricondotto a due modelli, a seconda che la centralità sia del presidente o della giunta. Il primo modello è ben visibile in quelle disposizioni statutarie che sottolineano l'importanza delle direttive del presidente (Marche) o precisano che ogni assessore deve operare in accordo col presidente (Toscana); in alcuni statuti (Abruzzo, Liguria e Calabria), poi, è esplicitata la facoltà del presidente di attribuire incarichi e di delegare funzioni ai singoli assessori, come se tali funzioni spettassero al presidente medesimo e

non alla giunta. Il secondo modello, invece, si rinviene in quelle norme dei nuovi statuti che individuano nella giunta l'unico organo competente per l'adozione di tutta una serie di decisioni: dal potere di predisporre il bilancio, la legge finanziaria e il rendiconto (Lazio, Piemonte), alla facoltà di esercitare il potere sostitutivo (Umbria), di adottare i regolamenti (Lazio, Lombardia), di dirigere e controllare l'amministrazione regionale e di deliberare l'impugnazione delle leggi statali davanti alla Corte costituzionale (Lazio). Anche in questi casi, però, l'influenza del presidente è rilevante, soprattutto, qualora gli assessori siano stati scelti tra soggetti esterni.

Con riferimento al consiglio regionale, l'esame degli statuti rivela una generale tendenza all'aumento del numero dei consiglieri, spesso giustificato con l'esigenza di dotare il consiglio di maggiore rappresentatività a fronte dell'attesa di una crescita dell'attività legislativa. Gli aumenti più significativi si hanno in Puglia (da 50 a 70), nel Lazio (da 60 a 71), in Calabria (da 40 a 50), in Liguria (da 40 a non più di 50)¹⁰.

Gli statuti, poi, definiscono "organi del Consiglio regionale": il presidente, l'ufficio di presidenza, le commissioni, i gruppi consiliari, la o le opposizioni. Anche in questo ambito, si registra un sensibile incremento di figure e organismi. Aumenta, in genere, il numero delle commissioni. I gruppi consiliari si moltiplicano variando da un minimo di 7 (per i 35 consiglieri della Valle d'Aosta) ad un massimo di 20 (per i 71 consiglieri del Lazio), di cui circa la metà si compone di uno o due rappresentanti¹¹. Si formalizza il ruolo dell'opposizione politica. Così, a differenza degli statuti del 1971, che si limitavano a prevedere la tutela dei diritti delle minoranze, alcuni nuovi statuti contengono una valorizzazione chiara e distinta, in termini di visibilità, poteri e risorse, dell'opposizione: si prevede, ad esempio, l'individuazione di nuove figure soggettive, quali il portavoce dell'opposizione ed il relatore di minoranza, o si richiede la presenza in consiglio regionale del candidato alla presidenza della giunta classificatosi secondo.

Cambiano, poi, i rapporti tra potere esecutivo e legislativo. Da un lato, si distinguono meglio i ruoli. Sono significative, ad esempio, le previsioni, contenute in molti statuti, relative alla censura o sfiducia consiliare ai singoli assessori: in genere, tali mozioni, se approvate, non comportano né l'obbligo di dimissioni dell'assessore

¹⁰ Fonte: elaborazione propria su dati tratti dalle indicazioni contenute nel sito istituzionale [on line della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e in quelli delle singole Regioni](#).

¹¹ Fonte: elaborazione propria su dati tratti dalle indicazioni contenute nei siti istituzionali [on line delle singole Regioni](#).

Formatted: Indent: First line: 0.39"

Formatted: Font: Italic

sfiduciato, né quello del presidente di revocarlo, ma solo, in alcuni casi, l'obbligo del presidente di riferire al consiglio, eventualmente entro un termine fissato dallo stesso statuto, oppure quello di motivare la mancata revoca. Dall'altro lato, si rafforzano gli strumenti di controllo del consiglio. Molti statuti prevedono l'obbligo per il presidente della giunta di esporre al consiglio il programma di governo; altri arricchiscono tale previsione con adempimenti ulteriori, prevedendo un dibattito e in taluni casi un voto su di esso (senza, però, definire le conseguenze in caso di mancata approvazione) e meccanismi di verifica periodica, come la relazione annuale del presidente della giunta sullo stato di attuazione del programma o l'istituzione di commissioni di controllo. Resta, peraltro, il potere del Consiglio di sfiduciare il presidente, ma la regola del *simul stabunt vel simul cadent*, ha finora assicurato la sostanziale stabilità alle consiliature e ai presidenti, meno agli esecutivi collegiali, dal momento che non sono infrequenti rimpasti di giunta.

In definitiva, aumentano le dimensioni degli organi politici. Nascono nuovi organismi. Si rafforza il ruolo dell'esecutivo, e in particolare la figura del presidente, e nel contempo, si potenziano i poteri di controllo del consiglio. Si conferma la stabilità delle consiliature e migliora quella dei governi.

3.4. *L'organizzazione di governo locale*

La forma del governo locale è definita nelle sue linee essenziali dal Tuel, che individua tre organi, il presidente della provincia o il sindaco, il consiglio e la giunta, cui si aggiunge, in casi determinati, il presidente del consiglio. Alle previsioni del Tuel, si affiancano le specifiche norme statutarie e regolamentari adottate dai singoli enti, che, pertanto, vengono, di seguito, considerate con riferimento a un campione rappresentativo di 45 province e 76 comuni¹².

In ambito locale, il capo dell'esecutivo ha assunto un ruolo decisamente rilevante. È responsabile politico e amministrativo dell'ente, dotato di ampie prerogative. Presiede la giunta e nomina e revoca i suoi membri.

Il numero degli assessori è determinato dallo statuto, nell'ambito di un limite massimo stabilito dal Tuel, pari ad un terzo del numero dei consiglieri, e comunque non

¹² La selezione del campione di riferimento si è basata sull'utilizzo di due distinte variabili: una geografica e l'altra dimensionale.

superiore a 16 unità, ovvero un limite pari al doppio di quello previsto nel 1993. Nei comuni maggiori (sopra i 15.000 abitanti) e nelle province i soggetti chiamati a ricoprire la carica sono esterni all'organo consiliare. Nei comuni minori, invece, prevale la componente interna, anche se non mancano soluzioni esterne: nella maggioranza dei casi, infatti, gli statuti comunali prevedono la facoltà di nominare cittadini non consiglieri, stabilendo, a volte, il loro numero massimo e, in alcuni casi, la loro partecipazione al consiglio senza diritto di voto.

Anche se gli statuti possono modulare diversamente le responsabilità del sindaco rispetto alla giunta, si riscontra una sostanziale omogeneità di soluzioni conformi al modello legislativo. Inoltre, se sul piano normativo la preminenza del sindaco/presidente è confermata dal fatto che i singoli assessori sono chiamati semplicemente a "collaborare", in realtà, i rapporti sono molto più complessi.

Il consiglio, un tempo vero fulcro dell'attività amministrativa dell'ente, è ora configurato quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, con competenze tassativamente definite dal Tuel. Il numero dei componenti varia, in ragione dell'entità demografica dell'ente, tra i 12 e i 60 membri per quelli comunali e tra 24 e 45 per quelli provinciali. In genere, poi, il consiglio si avvale di commissioni, temporanee o permanenti, con funzioni istruttorie, propositive e consultive. Quasi tutti gli statuti prevedono, inoltre, la facoltà del consiglio di istituire commissioni d'indagine sull'attività dell'amministrazione e/o commissioni speciali, per l'esame di problemi particolari.

Quanto ai rapporti tra l'esecutivo e il consiglio, si rileva la volontà di assicurare all'assemblea una maggiore partecipazione nelle scelte dell'ente: così, molti statuti e regolamenti prevedono forme di coinvolgimento, quali la partecipazione del consiglio alla definizione del programma di governo ed alla verifica circa la sua attuazione. Si evidenzia anche il riconoscimento di particolari tutele a favore delle minoranze politiche. Alcuni statuti, infatti, disciplinano espressamente forme di garanzia e partecipazione dei gruppi di opposizione all'attività consiliare; spesso, poi, stabiliscono principi generali, rinviando al regolamento del consiglio la disciplina sostanziale dei singoli istituti. Peraltro, i consigli comunali, pur ridimensionati nelle loro prerogative, non sembrano rinunciare ad influenzare comunque l'azione amministrativa, determinandone, se del caso, anche la fine anticipata: nel quinquennio 2003-2007, si sono registrati ogni anno,

in media, 150 scioglimenti anticipati, la stragrande maggioranza dei quali è dipeso da fattori politici (in particolare, il 47% per scelta dei consiglieri e appena il 20% per dimissioni del sindaco)¹³. Nello stesso periodo, si è contato ogni anno, in media, un solo scioglimento anticipato di consigli provinciali e in tre quinti dei casi per atto del presidente.

In sostanza, a livello locale si riscontrano gran parte degli elementi evidenziati per le regioni: aumento delle dimensioni degli organi politici; rafforzamento dell'esecutivo, e in particolare del sindaco/presidente; potenziamento dei poteri di controllo dei Consigli. A differenza delle regioni, però, negli enti locali, in particolare nei comuni di dimensioni minori, si evidenzia una certa instabilità a causa del frequente scioglimento anticipato della consiliatura per ragioni politiche.

4. *L'organizzazione amministrativa*

Le revisioni costituzionali del 1999 e del 2001 hanno decisamente rafforzato l'autonomia organizzativa degli enti territoriali. Così, le Regioni con lo statuto definiscono, in armonia con la Costituzione (non già con le leggi dello stato) addirittura i principi fondamentali di organizzazione (art. 123), mentre gli enti locali, oltre allo statuto (art. 114), si vedono riconosciuta una specifica potestà regolamentare (art. 117). In questo quadro, persino i principi contenuti nel Tuel sono ora interpretati nel senso di estendere quanto più possibile l'autonomia di province e comuni. È utile, quindi, verificare le soluzioni in concreto sperimentate con riferimento ai modelli organizzativi interni, agli enti strumentali e alle società partecipate dagli enti locali.

4.1. *La diversificazione dell'organizzazione interna degli enti*

L'organizzazione interna delle regioni è generalmente alquanto complessa. In linea generale, prevalgono modelli simili a quelli propri dei ministeri, quello per direzioni generali e quello per dipartimenti. Quello prevalente (che interessa circa il 40% delle regioni) è costituito dalle direzioni generali, con al vertice una figura di coordinamento, quale il segretario generale. Si evidenzia, però, una sostanziale differenziazione geografica: mentre la struttura per direzioni generali è più diffusa nelle

¹³ Fonte: elaborazione propria su dati tratti dalla banca dati *on line* Juris Data attraverso la ricerca dei D.P.R. di scioglimento dei consigli comunali.

Formatted: Indent: First line: 0.39"

Formatted: Font: Italic

regioni del nord e del centro, quelle del sud sembrano preferire il modello dipartimentale.

Nelle province l'organizzazione sembra risentire molto delle dimensioni dell'ente. I modelli più complessi, costituiti dalle direzioni generali, sono utilizzati per lo più nelle province con alta densità demografica. Quelli con struttura dipartimentale si ritrovano anche nelle province con media-bassa popolazione. In queste, però – che sono la stragrande maggioranza – prevalgono soluzioni più semplici in cui le strutture si articolano in settori, aree, servizi e uffici sotto la responsabilità di un dirigente.

Anche nei comuni la dimensione dell'ente influenza sensibilmente l'organizzazione. I modelli più complessi si ritrovano nei comuni con più di 15.000 abitanti, nei quali, tra quelli tradizionali, prevale il modello per direzioni generali (circa il 30%); piuttosto raro, invece, il ricorso a quello dipartimentale (circa il 4,5%). Vi sono, poi, soluzioni, ugualmente complesse, strutturate, in modo gerarchico, in aree, dirette da un responsabile con funzioni di coordinamento, e ripartizioni, con a capo il responsabile degli uffici. Le altre soluzioni, pur presentando ciascuno la propria peculiarità, si fondano, prevalentemente, sulla ripartizione delle funzioni a livello dirigenziale, in settori o servizi, sotto la responsabilità di un dirigente. Nei comuni più piccoli, invece, la struttura organizzativa risulta decisamente più semplice ed è costituita quasi sempre da uffici.

Va, infine, rilevato che le scelte organizzative dell'ente possono essere imposte direttamente dalla legge, come avviene per l'eventualità del dissesto finanziario. In tal caso, infatti, l'ente interessato è tenuto, tra l'altro, ad assicurare il riequilibrio del bilancio, eliminando i servizi che non siano strettamente indispensabili e determinando una nuova dotazione organica¹⁴.

L'organizzazione interna degli enti risulta, in definitiva, variamente configurata non solo tra enti diversi, ma anche tra enti appartenenti alla medesima categoria, tanto che, nell'uno come nell'altro caso, può ben dirsi che, rispetto al passato, tende ad aumentare la differenziazione delle strutture amministrative. Si sta poi consolidando,

¹⁴ Complessivamente, dal 1989, anno in cui fu introdotto l'istituto del dissesto, gli enti locali che se ne sono avvalsi sono stati 427, di cui ben 309 con popolazione fino ai 10.000 abitanti, soprattutto dislocati al sud. Per questa via, molti di essi hanno potuto realizzare importanti piani di ristrutturazione che hanno consentito un decisivo ammodernamento delle strutture amministrative esistenti (VI).

soprattutto nelle regioni, l'evidenziazione di strutture preposte alla trattazione di questioni comunitarie e internazionali (X).

4.2. *La crescita degli enti strumentali*

Dell'organizzazione amministrativa fanno parte anche numerosi enti strumentali, che, pur essendo strutturalmente autonomi dall'ente di riferimento, operano in rapporto di stretta ausiliarità con lo stesso, rimanendo soggetti ai suoi poteri di indirizzo, controllo e nomina. Negli ultimi cinque anni, questa particolare figura organizzativa ha assunto dimensioni crescenti, soprattutto in ambito regionale. Basti pensare che solo nel 2006 sono stati istituiti più di 44 enti strumentali, di cui 21 nelle regioni a statuto speciale, variamente denominati agenzie, autorità, comitati, commissioni e, così via¹⁵.

Tra gli enti strumentali, una figura molto diffusa è quella delle agenzie regionali. Le agenzie si sono sviluppate soprattutto in tre settori: sanità, ambiente e territorio. Ce ne sono di diversi tipi a seconda del grado di autonomia di cui dispongono: alcune hanno esclusivamente autonomia gestionale e di bilancio, secondo il modello proprio dell'azienda autonoma; altre hanno autonomia anche amministrativa ed organizzativa e sono dotate di personalità giuridica; altre ancora assumono veste consortile o societaria, con conseguente accentuazione dei tratti privatistici del modello gestionale.

Alcuni enti strumentali sono effettivamente funzionali ai fini di una buona amministrazione e consentono all'amministrazione regionale di dedicarsi con maggiore attenzione alle funzioni strategiche di regolazione, programmazione e controllo. La loro proliferazione, però, ha suscitato crescenti perplessità circa l'esistenza di molti di essi. Sono stati, quindi, promossi numerosi progetti di riordino. Pochi, però, sono stati condotti in porto.

4.3. *La proliferazione delle società partecipate dagli enti locali*

Uno sviluppo ancora più consistente di quello evidenziato per gli enti strumentali si è avuto con riguardo alle società di gestione dei servizi pubblici locali (I)¹⁶. Mentre negli anni Ottanta del secolo scorso se ne contavano poco più di un migliaio, nel 2005,

¹⁵ L. Castelli, *L'amministrazione regionale*, in Issirfa, *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo cit.*

¹⁶ Si riportano dati tratti da Unioncamere, *Le società partecipate dagli enti locali – Rapporto 2007*, 2008.

Formatted: Font: 10 pt

Formatted: Font: 10 pt, Italic

Formatted: Font: 10 pt

Formatted: Font: 10 pt, Italic

Formatted: Normal, Indent: First line: 0.38"

Formatted: Font: 10 pt

Formatted: Font: 10 pt

Formatted: Font: Italic

invece, solo quelle appartenenti agli enti locali (escluse, quindi, le regioni) sono 4.874. Di queste, 3543 società sono partecipate direttamente dagli enti locali e 1331 lo sono indirettamente. Gli enti locali che detengono partecipazioni societarie sono 7631 (7258 Comuni, 102 Province, 20 Regioni e 251 Comunità montane).

Un terzo delle partecipazioni pubbliche locali è in società che si occupano di infrastrutture e servizi alle imprese (il 15,1% sono società che operano nel settore di energia, gas e acqua; l'8,9% in trasporti urbani e l'8,1% nello smaltimento rifiuti). Nei rimanenti settori, l'incidenza delle imprese partecipate va progressivamente assottigliandosi. Incrociando i dati territoriali con quelli relativi alle attività svolte si ricava che il 79% delle aziende pubbliche locali opera al Centro Nord nel settore energetico e dei trasporti ed il 21% opera al Sud principalmente nella gestione dei rifiuti¹⁷.

Il fatturato realizzato dalle società controllate nel 2005 è stato pari complessivamente a 35,1 miliardi di euro. Rispetto al dato medio totale si sono posizionate più in alto le *utilities* locali e, in particolare, la distribuzione di energia elettrica e gas naturale, i servizi idrici e, a distanza, i trasporti. Si rileva, poi, un più elevato livello di indebitamento per il Mezzogiorno: la percentuale di società controllate del Sud che nel 2005 ha chiuso il bilancio con un risultato d'esercizio negativo è pari, infatti, al 46%, a fronte del 35% rilevato per il complesso di quelle nord-occidentali. Più in particolare, nell'insieme, le società controllate dagli enti locali hanno sfiorato nel 2005 un valore totale di 635 milioni di euro di utili, pari a una media di poco più di 255 mila euro per impresa (+5,9% rispetto al 2003). Da sole, le 21 principali società controllate dai comuni di Roma, Milano, Napoli e Torino, nel loro aggregato esprimono un volume di ricavi di 7,5 miliardi di euro e 67 mila dipendenti.

Quanto a risorse impiegate, nelle aziende pubbliche locali operano nel complesso 255 mila dipendenti, pari al 1,1% degli occupati in Italia e 1,2% del Pil; questi sono prevalentemente (90,6%) concentrati nel settore delle infrastrutture e dei servizi, con un aumento della quota degli impiegati del 10% del totale degli occupati rispetto al 2003. Le spese per il personale assorbono un quarto del fatturato globale, anche se l'incidenza dei costi del personale sul totale varia sensibilmente nelle diverse realtà locali (28% a

¹⁷ Geograficamente le società controllate dagli enti locali sono così distribuite: Lombardia (18,4%); Toscana (9,8%); Emilia-Romagna (9,4%); Piemonte (9,3%); Veneto (8,8%) e Campania (il 6,2% del totale nazionale, ma quasi il 30% dell'intero Mezzogiorno).

Torino; 66% a Napoli).

Con riferimento, infine, all'amministrazione interna, gli organi in carica sono 38.288, di cui: 22.809 mila consiglieri di amministrazione (di cui 297 Amministratori unici, 1404 Consiglieri e amministratori delegati, 4302 Presidenti e Vicepresidenti Cda, 16806 Consiglieri), 11.899 mila componenti dei collegi sindacali e 3580 dirigenti tecnici con cariche aziendali.

Questi dati mostrano, poi, almeno due ulteriori elementi di novità. Innanzitutto, la tendenza ad esternalizzare la gestione di servizi di interesse generale; esternalizzazione, peraltro, solo formale giacché gli enti locali ricorrono spesso a società pubbliche anche mediante affidamenti diretti (cd. *in house*). In particolare, una recente indagine condotta su un campione di circa 400 *local utility* (Spa) operanti nei settori dell'energia elettrica, del gas naturale, del trasporto pubblico locale, idrico e igiene ambientale, ha rilevato che: il 73% è a totale partecipazione pubblica, mentre appena il 3,4% è a prevalente capitale privato; di quelle pubbliche poi moltissime operano mediante affidamento diretto con punte dell'80% nel settore idrico¹⁸.

In secondo luogo, si osserva una maggiore attenzione per una gestione più efficiente ed efficace dei servizi, nonché per il miglioramento della qualità degli stessi. Ne forniscono una conferma le iniziative assunte da alcune tra le maggiori città italiane, che hanno istituito apposite agenzie con funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del consiglio comunale, del sindaco e della giunta comunale, dotate di indipendenza ed autonomia di giudizio: un esempio è l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali, istituita dal Consiglio comunale di Roma nel 2002.

Il ricorso al modello societario ha portato in molti casi benefici in termini di gestione. Le dimensioni che ha assunto, però, hanno prestato il fianco a forti critiche, soprattutto in relazione all'espansione dell'ingerenza politica e all'elusione delle regole della concorrenza. Si sono, quindi, moltiplicate le iniziative volte a riordinare la materia. Da ultimo, con d.l. n. 112/2008, conv., l. n. 133/2008, è stato rafforzato il principio del conferimento della gestione dei servizi pubblici locali mediante procedure competitive (art. 23-bis).

¹⁸ Confservizi, *Rapporto sui Servizi Pubblici Locali*, 2005.

5. *Le funzioni*

Le funzioni amministrative svolte dalle regioni, dalle province e dai comuni sono complesse, articolate e, in alcuni casi, non chiaramente determinate. Un esame esaustivo, risulterebbe, pertanto, difficilmente realizzabile. È, invece, possibile fornire un quadro indicativo, attraverso l'esame, prima, della legislazione e, poi, dei dati finanziari e di bilancio, che evidenziano più di ogni altro parametro il grado di effettivo esercizio delle funzioni.

5.1. *Le funzioni nelle norme*

La legislazione rilevante ai fini della ricognizione delle funzioni degli enti territoriali è di fonte sia statale sia regionale. Quest'ultima man mano che le regioni eserciteranno le proprie prerogative è destinata a sopravanzare la prima (II). Al momento, però, dopo la sostanziale inattuazione delle previsioni contenute nella l. n. 131/2003, che avevano delegato il governo a rivedere le disposizioni in materia di enti locali per adeguarle ai nuovi principi costituzionali, i testi normativi di riferimento sono ancora rappresentati dal Tuel, dal d.P.R. n. 616/1977, e, più propriamente, dagli atti normativi (statali e regionali) discendenti dalla l. n. 59/1997, che segnano l'ultima ricognizione organica.

In termini generali, il Tuel assegna ai comuni tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, con particolare riferimento ai settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto del territorio e dello sviluppo economico (art. 13), cui si aggiungono una serie di specifici compiti esercitati per conto dello stato (servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica) (art. 14) e le attribuzioni del sindaco quale ufficiale di governo, di recente sensibilmente aumentate. Alle province, invece, il Tuel affida le funzioni di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale in ambiti piuttosto ampi, nonché in collaborazione con i comuni, la realizzazione di interventi di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale, turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo (art. 19); alle province, inoltre, sono assegnate funzioni di programmazione e coordinamento in materia economica, territoriale ed ambientale (art. 20).

Indicazioni più puntuali si ricavano dalla legislazione statale e regionale relativa

alle singole materie e per ciascuna di esse alle specifiche attribuzioni conferite. Per questo, per le considerazioni che seguono, si assume a riferimento la legislazione discendente dalla legge n. 59/1997, e in particolare: il decreto legislativo di portata generale n. 112/1998, integrato con alcuni decreti legislativi di carattere più settoriale (quelli in materia di agricoltura, trasporto pubblico locale, mercato del lavoro e commercio¹⁹) e le corrispondenti leggi regionali di attuazione nel testo ora vigente²⁰.

In via generale, può dirsi, innanzitutto, che non vi sono settori e, all'interno di questi, materie integralmente conferiti a un unico livello di governo: questo carattere, già presente nella legislazione degli anni ottanta del secolo scorso, si è ulteriormente rafforzato di recente. In secondo luogo, le regioni ordinarie assumono su di sé il maggior numero di attribuzioni, mentre quelle a statuto speciali esaltano di più il ruolo degli enti locali. In terzo luogo, si riscontra una forte differenziazione, all'interno dei settori organici di intervento, nella distribuzione delle competenze nelle varie materie²¹.

Va, ancora, rilevato che gli enti territoriali, in particolare le regioni, hanno guadagnato spazi sempre più ampi in ambito comunitario e internazionale. Basti pensare, sotto quest'ultimo profilo, che dopo le prime aperture contenute nella legge n. 59/1997, che pure riservava la materia affari esteri e commercio estero allo stato, con la riforma costituzionale del 2001 e con la successiva legge n. 131/2003, sono state loro riconosciute importanti prerogative, che vanno dal recepimento di accordi internazionali alla promozione di autonome iniziative (X).

Sono state ampliate, infine, anche le competenze esercitate per conto dallo stato (specie dai comuni), specie in ambiti tradizionalmente di pertinenza statale, quali

¹⁹ Si tratta, rispettivamente, dei decreti legislativi 4 giugno 1997, n. 143, 19 novembre 1997, n. 422, 23 dicembre 1997, n. 469, e 31 marzo 1998, n. 114. Per i comuni, valendo il principio di residualità, non tutte le attribuzioni sono espressamente indicate, per cui tali enti il dato va letto con maggiore cautela.

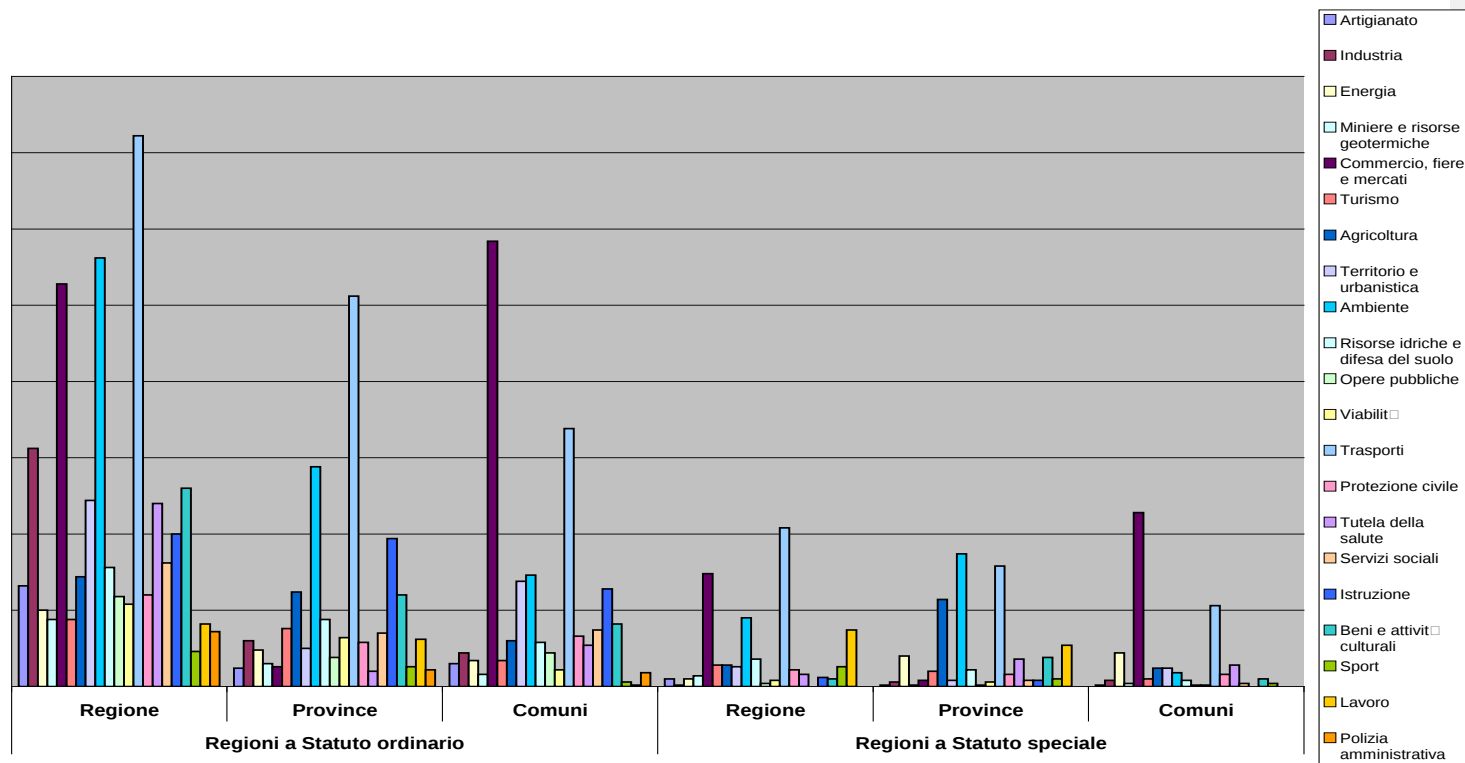
²⁰ Si assume un campione rappresentativo di otto regioni, di cui sei a statuto ordinario (Piemonte, Veneto, Lazio, Umbria, Basilicata e Calabria) e due a statuto speciale (Friuli Venezia Giulia e Sardegna).

²¹ Per esempio, per il settore "sviluppo economico e attività produttive", nell'industria prevale l'amministrazione regionale; nelle materie agricoltura, artigianato, energia, miniere e risorse geotermiche hanno un ruolo importante le regioni e le province; in quelle del commercio e delle fiere e mercati le attribuzioni si concentrano sulle regioni e, soprattutto, sui comuni; in materia di turismo sono maggiormente coinvolti gli enti locali, in particolare, le province. Nell'ambito del settore "territorio, ambiente e infrastrutture", si constata che in materia di protezione della natura e dell'ambiente, risorse idriche e difesa del suolo, viabilità e trasporti prevalgono le amministrazioni regionali e provinciali; in materia di territorio e urbanistica, opere pubbliche e protezione civile quelle regionali e comunali. Analoga varietà si riscontra nel settore "servizi alla persona e alla comunità": nella tutela della salute prevalgono nettamente le regioni; nelle materie del lavoro e della formazione professionale sono coinvolte per lo più le regioni e le province; in quelle relative ai beni e alle attività culturali, all'istruzione scolastica, ai servizi sociali e allo sport sono impegnate maggiormente le province e i comuni.

l'ordine pubblico, la sicurezza, l'immigrazione.

Il quadro che ne risulta dimostra che la riforma avviata negli anni novanta del secolo scorso ha conferito agli enti territoriali nuove funzioni. Molte di queste, però, sono trattenute a livello regionale e quasi tutte sono distribuite assumendo come destinatario la categoria di ente interessato, senza, quindi, operare quelle distinzioni che i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza imporrebbero.

Tabella 8.1 – Ripartizione, su base normativa, di materie e attribuzioni tra enti territoriali. Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale



Fonte: elaborazione propria ricavata dall'esame della legislazione statale e regionale indicata SU Si precisa che le attribuzioni rilevate si riferiscono esclusivamente a quelle espressamente previste dalle leggi esaminate. Non tengono quindi conto di eventuali funzioni auto-attribuite né, per i Comuni, di quelle derivanti dalla clausola di residualità.

Per quanto attiene alla natura delle attribuzioni, queste ultime possono essere variamente classificate in relazione agli obiettivi perseguiti. In questa sede, a soli fini descrittivi, esse si distinguono a seconda che siano di regolamentazione o di programmazione (e coordinamento) o di carattere, per così dire, più operativo.

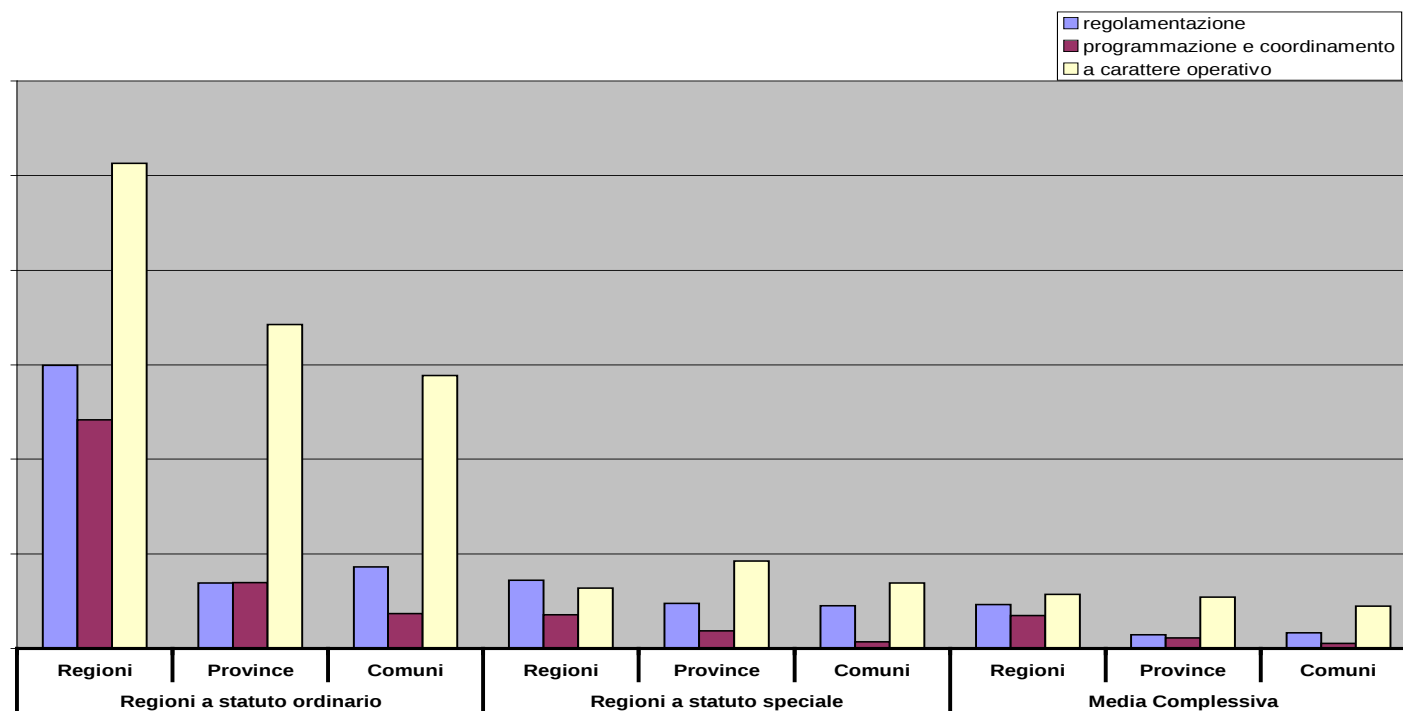
Tutte le leggi regionali assegnano alle regioni una competenza generale di regolamentazione, programmazione e coordinamento nell'ambito delle funzioni conferite agli enti locali. Sono essenzialmente queste le funzioni strategiche che le regioni dovrebbero essere chiamate a svolgere nel nuovo assetto istituzionale. La situazione attuale, però, sembra ancora molto lontana dal disegno indicato nella legge n. 59/1997 e, ora, dalla stessa Costituzione.

In quasi tutte le regioni esaminate le attribuzioni operative assegnate alle amministrazioni regionali sono di gran lunga più numerose di quelle di regolamentazione o di programmazione (e coordinamento). Tra le attribuzioni di regolamentazione e quelle di programmazione, poi, prevalgono tendenzialmente le prime sulle seconde.

Nelle province e nei comuni prevalgono nettamente le attribuzioni a carattere operativo. Con riferimento alle altre tipologie, invece, nei comuni risultano superiori quelle di regolamentazione e nelle province quelle di programmazione (e coordinamento).

In sostanza, rispetto agli anni Ottanta del secolo scorso, i comuni si confermano enti fondamentalmente di gestione, le province guadagnano spazio sul piano della gestione e le regioni mantengono una forte connotazione operativa. I primi due fenomeni sono in linea con gli indirizzi normativi più recenti ed è prevedibile un loro ulteriore rafforzamento; il terzo rappresenta una vera e propria anomalia, soprattutto se confrontato con gli obiettivi perseguiti dal legislatore con il decentramento.

Tabella 8.2 – Tipologia delle attribuzioni degli enti territoriali – Analisi di sintesi



Fonte: elaborazione propria [SU...](#) [ricavata dall'esame della legislazione statale e regionale indicata](#). Si precisa che le attribuzioni rilevate si riferiscono esclusivamente a quelle espressamente previste dalle leggi esaminate. Non tengono quindi conto di eventuali funzioni auto-attribuite né, per i Comuni, di quelle derivanti dalla clausola di residualità.

5.2. *Le funzioni nel loro concreto esercizio*

I dati che si ricavano dalle norme, pur importanti, non sono di per sé sufficienti a dimostrare l'effettivo esercizio della funzione. Per fare questo – come si è detto - utili indicazioni possono trarsi dai dati finanziari e di bilancio. Si fa riferimento per lo più ai dati rilevati annualmente dall'Istat²², organizzati secondo la più recente classificazione funzionale, che risulta più aderente ai settori di intervento, così come definiti dalle norme. L'analisi deve essere letta con la stessa prudenza evidenziata per la parte normativa. Vi sono, infatti, importanti funzioni il cui svolgimento non comporta necessariamente l'impiego di rilevanti risorse. Due esempi per tutti. Il primo è quello dell'attività di regolazione e programmazione e di quella svolta in ambito comunitario e internazionale (X); quest'ultima cresciuta in modo significativo dopo la riforma costituzionale del 2001, come dimostra la sottoscrizione di moltissimi accordi e intese internazionali (stimabile nell'ordine delle diverse centinaia) e la costituzione di numerosi uffici esteri (complessivamente, ben più di cento, sparsi su tutti i continenti)²³. Il secondo esempio si trae dall'espansione delle funzioni di ordine pubblico: in attuazione del d.l. n. 92/2008, conv. l. n. 125/2008, e del successivo decreto del ministero dell'interno 5 agosto 2008, alla fine di novembre del 2008 erano già state emanate 315 ordinanze di sindaci (di oltre 150 diversi comuni) relative alla salvaguardia di incolumità pubblica e sicurezza urbana; tra il novembre 2006 e il novembre 2008, poi, il ministero dell'interno ha promosso la sottoscrizione di una trentina di patti per la sicurezza con la partecipazione dello stato, delle regioni e degli enti locali e diretti a disciplinare l'azione congiunta di più livelli di governo per dare effettività al diritto dei cittadini alla sicurezza (III.2)²⁴.

Già si è evidenziato quanto, in termini finanziari, siano preponderanti le regioni sugli enti locali e i comuni sulle province. Occorre ora aggiungere che negli ultimi dieci anni le regioni e le province hanno accresciuto la loro quota nella spesa complessiva degli enti territoriali, mentre i comuni hanno registrato una significativa flessione.

²² Istat, *Annuario statistico italiano*, 2002 e 2007; Id., *I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali*, *Statistiche in breve*, 27 aprile 2004 e 8 maggio 2008; Id., *I bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali*, *Statistiche in breve*, 27 aprile 2004 e 14 giugno 2007.

²³ Rilevazioni dell'Ufficio per il sistema Paese e le autonomie Territoriali operante presso il Ministero degli affari esteri.

²⁴ I dati sono tratti dal sito [on line dell'Anci](#).

Formatted: Indent: First line: 0.39"

Formatted: Font: Italic

Sembra, quindi, trovare conferma che le regioni hanno riservato a sé molte delle funzioni conferite e che, dovendo procedere a successivi conferimenti, hanno preferito ai comuni le province, che non a caso hanno evidenziato il più alto tasso di crescita in termini di impegni per funzioni.

Quanto alla composizione funzionale della spesa (in conto corrente e conto capitale), nel 2006, nelle regioni la spesa per funzioni (secondo le previsioni di competenza) si concentra in materia sanitaria (52,7%); seguono trasporti (5,9%), territorio (4,2%), assistenza sociale (2,9%), e una serie di altre materie il cui peso rispettivo non supera il 2.6%; significativa la voce amministrazione generale (6%). Sensibili differenze si registrano a seconda dell'area geografica e dell'assetto istituzionale considerato con riferimento ad alcune voci (in particolare, la sanità e l'amministrazione generale). Irrisorie sono, invece, le variazioni rispetto al 2001 con ciò rilevando una forte rigidità nella gestione del bilancio, spiegabile, con ogni probabilità, con i vincoli derivanti dalla copertura dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie fissati dallo stato. Questi riducono l'autonomia di spesa effettiva delle regioni intorno al 20% su base nazionale, al 40% per le regioni speciali e al 12% per quelle ordinarie²⁵. Si tratta di un dato interessante: in sostanza, nell'attuale assetto istituzionale, la definizione dei livelli essenziali (costituzionalmente garantita) si configura come il più penetrante strumento di condizionamento dello stato nei confronti degli enti territoriali (III.4).

A fronte della sostanziale rigidità dei bilanci regionali, si registrano comunque segnali di particolare dinamismo in molti ambiti di intervento. Se si osservano, infatti, i dati di fonte Istat (che considera gli impegni) espressi in termini assoluti, si nota che, nel decennio 1996-2005, sono cresciute sensibilmente moltissime voci. Questa forte evoluzione è dovuta in gran parte all'attuazione finanziaria, a partire dal 2000, del decentramento amministrativo. Le ragioni per cui la dinamica evidenziata non ha modificato con altrettanta incisività la composizione funzionale della spesa regionale annuale sono da ricercarsi, con ogni probabilità, oltre che nella preponderanza della spesa sanitaria, nella scarsa incidenza delle risorse statali trasferite sul totale della spesa regionale (pari a 4,3% nel periodo 2001 – 2005) e nel valore costante degli importi

²⁵ ~~Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie (Issirfa), Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, Milano, Giuffrè, 2007~~cit.

trasferiti, che ne ha determinato una costante erosione²⁶.

Passando alle province, nel 2006, la spesa per funzioni (secondo gli impegni) si distribuisce per gran parte tra gestione del territorio (21,62%), istruzione pubblica (18,196%), sviluppo economico (10,197%); rilevante anche la quota dedicata a trasporti (9,04) e tutela ambientale (7,19%). Anche qui, poi, esercita un peso significativo la voce per l'amministrazione generale (27,34%) (Tab. 15.7).

Le differenze esistenti con riferimento alle diverse aree del Paese, per un verso, dimostrano la minore rigidità nella gestione della spesa rispetto a quanto accade per le regioni, dovuta all'assenza di materie fortemente condizionate a livello centrale circa il livello delle prestazioni essenziali, e, per altro verso, sono sintomatici delle diverse scelte compiute dalle regioni in tema di distribuzione delle funzioni.

A differenza delle regioni, poi, la spesa risulta distribuita in modo più equilibrato e la composizione funzionale registra, rispetto al 2001, solo qualche minimo mutamento. Se si guarda, però, alle singole voci espresse in termini assoluti si rileva una crescita sostenuta e generalizzata in tutte le aree di intervento. Si conferma, dunque, il sensibile ampliamento delle funzioni affidate alle amministrazioni provinciali.

Quanto ai comuni, infine, nel 2006, la spesa per funzioni (sempre secondo gli impegni) ha interessato soprattutto gestione del territorio e ambiente (17,963%), viabilità e trasporti (13,534%), settore sociale (11,1%), mentre la voce per amministrazione generale copre più di un terzo delle risorse impegnate (365,166%) (Tab. 15.8).

Differenze di rilievo emergono con riferimento alle diverse aree del Paese. Significativa poi la distanza che separa i comuni del nord da quelli del sud e del centro in relazione alla voce amministrazione generale, che passa da 42,99% a 29,98% fino a 27,37%, ciò, probabilmente, anche in conseguenza della maggiore frammentazione della realtà municipale nel settentrione d'Italia, che fa lievitare i costi di funzionamento.

L'analisi delle singole voci espresse in termini assoluti mostra una crescita molto più contenuta e meno estesa rispetto a quella evidenziata per regioni e province, a conferma del minore dinamismo che ha caratterizzato la crescita dei comuni in questi ultimi anni.

²⁶ Un'accurata indagine sulla portata finanziaria e sugli effetti conseguenti del decentramento amministrativo nel periodo 2000 – 2006 è contenuta in C. conti, Sez. autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni. Esercizi 2005-2006*, deliberazione n. 6/2007, pp. 10 ss. e 159 ss.

In definitiva, l'intervento degli enti territoriali si distribuisce su una pluralità di funzioni; ciascun ente, però, concentra le risorse disponibili su alcune di esse. Vi sono differenziazioni a livello territoriale, ma non in misura tale da alterare la scala delle priorità di intervento. La struttura della spesa non è cambiata in modo evidente, per le regioni, soprattutto a causa dei condizionamenti derivanti dai livelli essenziali in sanità, che tendono sempre più a configurarsi come il principale strumento di ingerenza statale sulle autonomie territoriali. Gli indici di crescita delle singole voci, invece, mettono in luce un dinamismo molto forte in ambito regionale e, soprattutto, provinciale e più contenuto in quello comunale. Ciò dimostra che al passaggio di funzioni da parte dello stato ha corrisposto un effettivo incremento della spesa degli enti territoriali nei settori devoluti e che il processo di decentramento ha favorito più le regioni e le province, che i comuni.

Insieme all'ammontare della spesa, poi, è utile considerare i risultati prodotti dall'impiego delle risorse. Questo aspetto è di grande interesse, soprattutto in prospettiva dell'attuazione delle disposizioni costituzionali sul federalismo fiscale (art. 119) e sugli interventi straordinari dello stato (art. 120) (VI). Al momento, però, non si dispone di indagini sistematiche e sufficientemente approfondite sulla realtà complessiva degli enti territoriali. Si fa, quindi, riferimento a due settori di particolare rilevanza, rispettivamente, per le regioni e i comuni, vale a dire, la sanità e i servizi sociali.

Una buona sintesi della situazione del settore sanitario è stata definita nel 2007 dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica nel *Libro verde sulla spesa pubblica*, sulla base di dati dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali. I principali indicatori (riferiti al 2004) mostrano che le regioni settentrionali e, in parte, quelle centrali segnano le migliori *performance*, mentre le regioni del sud si trovano tendenzialmente in coda²⁷. Si può, inoltre, osservare che Lombardia, Emilia Romagna, e, in misura minore, Toscana, Veneto e Lazio registrano i saldi di mobilità positivi più rilevanti, mentre Campania, Calabria, Sicilia, Puglia registrano i saldi maggiormente negativi. Quest'ultimo dato è di particolare interesse dato che il consistente flusso

²⁷ Gli indicatori relativi alle dotazioni di apparecchiature diagnostiche evidenziano la frequente sottodotazione (rispetto alla media nazionale) di quasi tutte le strutture pubbliche meridionali, con l'eccezione di Molise e (in parte) della Basilicata. L'indice di *case-mix*, che esprime sinteticamente la complessità della casistica trattata, registra valori superiori all'unità nelle regioni settentrionali e inferiori in alcune regioni centrali e in tutte quelle meridionali.

migratorio dal sud al nord è l'indice forse più evidente del divario esistente (III.4).

In relazione ai servizi sociali prestati dai comuni, dati interessanti (riferiti al 2004) sono stati elaborati dall'Istat nel Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2006. A livello nazionale, nell'ambito della spesa complessiva, pari a 5,4 miliardi di euro, la quota più consistente si ripartisce equamente tra i servizi alla persona (38%) e il funzionamento delle strutture (38,2), mentre una quota nettamente inferiore è destinata ai trasferimenti in denaro (23,8%). Le differenze territoriali, però, sono notevoli. Così, passando dal nord al sud si evidenzia, oltre alla diminuzione generale della spesa assistenziale in tutte e tre le forme considerate, il crollo della quota di spesa per le strutture (dal 39,5% al 22,9%) a vantaggio dei servizi (dal 36,6% al 48%) e dei trasferimenti in denaro (dal 23,9% al 29,1%). Proprio la dimensione del differenziale sembra indicare che l'orientamento seguito dalle regioni del sud dipende non tanto da scelte di carattere politico, quanto dalla oggettiva difficoltà, dovuta alle minori risorse disponibili, di fornire servizi attraverso forme organizzative stabili. Le differenze territoriali, poi, risultano ancora più evidenti se si considerano i principali servizi erogati. Così, nell'ambito delle strutture residenziali (20,3% della spesa), degli asili nido (15,8% della spesa), dell'assistenza domiciliare (10,6% della spesa) e del servizio sociale professionale, si riscontrano indici di copertura territoriale e di presa in carico degli utenti decisamente più alti nelle regioni del centro-nord, rispetto a quelli delle regioni del sud. Con riferimento agli asili nido, ad esempio, la diffusione di strutture sul territorio, misurata in percentuale di comuni che sono provvisti di asili nido per regione, spazia dal 100% in Valle d'Aosta e nella provincia autonoma di Bolzano, fino al 2,2% del Molise; specularmente, i bambini tra zero e due anni iscritti agli asili nido comunali sono circa 232 su 10 mila al sud, salgono a circa 594 nelle isole, mentre al centro sono 1.164, al nord-ovest 1.246 e al nord-est 1.284 (III.4).

In definitiva, si registrano forti disuguaglianze territoriali nei risultati prodotti dalle amministrazioni, la cui rilevanza è sintomatica sia della differente disponibilità di risorse (le entrate e le spese pro capite delle aziende sanitarie del sud, ad esempio, sono generalmente più basse di quelle del nord), sia (soprattutto) della differente capacità amministrativa degli enti considerati (accade, ad esempio, esattamente l'inverso per le spese correnti per personale, che sono più alte nelle aziende sanitarie del sud rispetto a

quelle del nord²⁸). Peraltro, con specifico riferimento alla finanza degli enti locali, una recente indagine²⁹ ha evidenziato come regione di appartenenza ed ampiezza demografica costituiscano profili rilevanti, ma comunque non esaustivi, nello spiegare le ragioni per cui i livelli delle spese siano così differenziati da una amministrazione all'altra: nei comuni, ad esempio, la spesa per il personale sul totale della spesa corrente cresce sensibilmente per tutte le classi demografiche passando dalle regioni settentrionali a quelle meridionali. È prevedibile, quindi, che il tema dell'efficienza, anche in prospettiva del federalismo fiscale, sarà uno dei principali fronti su cui si giocherà la tenuta del sistema autonomistico italiano (VI.4).

6. *I raccordi*

La commistione di competenze tra una pluralità di diversi uffici, centrali, regionali e locali, ha costituito una delle costanti della storia dei poteri regionali e locali in Italia. Anche nell'attuale assetto costituzionale, questo rappresenta uno dei tratti caratterizzanti l'ordinamento nazionale e, unito al rafforzamento delle autonomie regionali e locali da parte delle recenti disposizioni costituzionali e legislative, contribuisce a spiegare la pluralità dei raccordi organizzativi e procedurali tra i differenti livelli di governo. Prima di esaminare, però, i principali tra essi, è opportuno dedicare qualche cenno alle associazioni rappresentative degli enti locali (per i comuni l'Anci, per le province l'Upi e per le comunità montane l'Uncem), che, proprio in questo contesto, hanno assunto un ruolo rilevante.

6.1. *L'influenza crescente delle associazioni rappresentative degli enti locali*

L'Anci, l'Upi e l'Uncem sono i principali interlocutori del Parlamento, del governo e delle regioni nelle decisioni riguardanti le autonomie territoriali.

Queste associazioni, poi, oltre ad essere gli organismi di rappresentanza degli interessi locali, svolgono principalmente tre funzioni. Designano i propri rappresentanti

²⁸ Svimez, *Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, 2006, pp. 177 ss. La dotazione finanziaria pro capite non è omogenea per tutti i livelli di governo: appare più alta, se si esclude la sanità, per le regioni meridionali rispetto a quelle settentrionali, con ogni probabilità, per via delle risorse aggiuntive nazionali e comunitarie; esattamente l'inverso si verifica, invece, per le province e i comuni, per i quali il differenziale è decisamente a vantaggio del settentrione.

²⁹ Commissione tecnica per la finanza pubblica, *La finanza degli Enti locali: primi elementi per una valutazione comparativa*, doc. 2007/5, 19 luglio 2007.

nei vari organi collegiali di raccordo, previsti dallo stato e dalle regioni. Partecipano ai processi decisionali di interesse locale, dando pareri o sedendo ai tavoli istituzionali di concertazione. Stipulano, singolarmente o assieme alle altre associazioni, accordi quadro e di collaborazione (mediante convenzioni) e protocolli d'intesa nell'interesse dei propri associati, con soggetti pubblici e privati, specie nei settori dello sport, delle politiche giovanili, dell'ambiente, dell'energia, dei servizi pubblici locali.

Pertanto, da enti di mero supporto tecnico e politico degli enti associati, come erano configurati in origine, l'Anci, l'Upi e l'Uncem svolgono ormai un'importante funzione di rappresentanza degli enti locali e di raccordo tra essi e gli altri livelli di governo.

Per le regioni, una funzione per certi versi analoga, ancorché molto meno sviluppata e articolata, è svolta dalla conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome. Un esempio è dato dal modo in cui sono rappresentati gli interessi regionali nelle conferenze stato - regioni ed unificata. In queste sedi di concertazione, contrariamente a quanto avviene per gli enti locali, le regioni sono presenti direttamente, tramite i rispettivi presidenti. Di fatto, però, quasi mai le singole regioni intervengono sulle singole questioni poste all'ordine del giorno delle conferenze miste, ma lasciano la parola al presidente della conferenza dei presidenti, il quale diventa, così, di fatto l'unico portavoce ed interlocutore degli interessi regionali nel dialogo con lo stato e le associazioni degli enti locali. Ancora più importante, la volontà delle regioni nelle conferenze miste alle quali partecipano è elaborata in via preventiva dalla stessa conferenza dei presidenti, la quale si spinge, a volte, anche, a definire il contenuto delle raccomandazioni o degli emendamenti, cui subordinare il parere favorevole delle regioni nella conferenza.

6.2. *Lo sviluppo delle conferenze miste nazionali*

Le principali sedi istituzionali di concertazione tra stato e autonomie territoriali sono costituite dalle tre conferenze permanenti istituite in momenti diversi: quella stato - regioni e province autonome (del 1990), quella stato - città ed autonomie locali (del 1996) e quella unificata, formata dalla riunione delle due precedenti (del 1997). La loro attività è molto intensa: basti pensare che dal 1997 al 2007, esse si sono riunite in media 50 volte all'anno ed hanno emesso complessivamente 4.311 atti, di cui quasi la metà

costituiti da pareri (2.113) ³⁰. Questo si spiega con il fatto che nell'ultimo decennio (tra il 1997 e il 2007) sono circa 260 le leggi nazionali che hanno previsto la consultazione (o comunque l'intervento) di una delle tre conferenze, per definire le modalità tecniche e/o le procedure attuative degli interventi statali. È interessante, peraltro, osservare che, anche quando siano in rilievo interessi meramente comunali e provinciali, il legislatore nazionale preferisce, tendenzialmente, chiedere l'intervento della conferenza unificata che non di quella stato - città ed enti locali (le norme del primo tipo sono, infatti, quattro volte superiori a quelle del secondo).

Le principali funzioni delle conferenze sono quelle di dare pareri, anche nel procedimento di adozione di importanti leggi dello stato (legge finanziaria, comunitaria, di semplificazione, etc), promuovere accordi tra le diverse amministrazioni, designare rappresentanti regionali e locali in una pluralità di diversi organismi (VII). La loro attività si concentra su sei settori di intervento: affari istituzionali, attività produttive, programmazione e finanza, politiche agricole, sanità e territorio.

È interessante osservare che la gran parte del lavoro delle conferenze viene svolto, di fatto, nel corso di apposite riunioni tecniche tra i funzionari delle amministrazioni statali e regionali ed i rappresentanti dell'Anci, dell'Upi e dell'Uncem, precedenti quelli delle conferenze. Si pensi, infatti, che si svolgono circa trecento riunioni all'anno di questo tipo e che, nel corso di esse, di norma, sono risolti i dissidi tra le varie amministrazioni. Questo ultimo elemento trova conferma sia nella lettura dei verbali delle conferenze (dove raramente emergono motivi di dissenso tra i partecipanti), sia nella durata delle riunioni delle conferenze stesse (di norma, non superiori ad un'ora).

Pertanto, le conferenze, anziché, rappresentare effettivi *fora* di discussione tra tutti i rappresentanti degli enti territoriali, si limitano a ratificare le soluzioni già concordate in sede istruttoria tra i diversi soggetti interessati.

Tabella 8.3 – Dati relativi al numero delle leggi nazionali (solo leggi, non sono stati calcolati d.lgs. o DPR) che prevedono la partecipazione delle Conferenze.

Leggi statali	Conferenza stato-regioni	Conferenza stato - città e autonomie	Conferenza unificata
---------------	--------------------------	--------------------------------------	----------------------

³⁰ Fonte: elaborazione propria su dati I dati in questione sono ricavati dai siti internet delle tre conferenze, attraverso una elaborazione propria, aggiornati al 2007.

		locali	
1997	18	4	3
1998	16	1	4
1999	19	2	8
2000	14	3	8
2001	17	1	10
2002	14	3	7
2003	15	1	12
2004	12	0	6
2005	17	1	8
2006	12	2	4
2007	9	1	8
Tot.	163	19	78

Fonte: [elaborazione propria su dati tratti da banca dati on line Juris Data](#)

Tabella 8.4 – Numero delle leggi nazionali che prevedono la partecipazione dell'ANCI, UPI e/o UNCEM, suddivisi per anno.

Interventi statali	Legge nazionale	Decreto legislativo	Decreto Pres. Repubblica	Decreto Pres. Cons. Ministri	Decreto ministeriale	Totale
1997	1	2	1	2		6
1998		1				1
1999	2	1		1	1	5
2000		1		2	1	4
2001	1	1				2
2002	2			1		3
2003					1	1
2004	1				1	2
2005				3	1	4
2006	2	1	1	3		7
2007				4	4	8
Totale	9	7	2	16	9	43

Fonte: [elaborazione propria su dati tratti da banca dati on line Juris Data](#)

6.3. *La formazione di organismi misti regionali*

Sul modello delle conferenze nazionali, anche a livello regionale si sono sviluppate interessanti forme di raccordo organizzativo. A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, quasi tutte le regioni hanno istituito apposite conferenze permanenti tra esecutivi regionali e locali, che, seppur variamente denominate, presentano caratteri comuni: l'attribuzione della presidenza alla regione, l'istituzione presso la giunta regionale, la composizione mista, la titolarità di funzioni prevalentemente consultive, una bassa formalizzazione delle regole di funzionamento, il carattere non vincolante delle decisioni e dei pareri resi, la designazione dei rappresentanti delle autonomie locali da parte dell'Anci e dell'Upi.

Successivamente, con la riforma del 2001, l'esigenza di un raccordo strutturale tra enti locali e regioni ha trovato espresso riconoscimento costituzionale. Così, in tutti i nuovi statuti regionali, il consiglio delle autonomie locali (Cal) ha preso il posto o, in alcuni casi, si è aggiunto alle precedenti conferenze miste. Solo in alcuni casi, però, è stata emanata la relativa legge di attuazione.

L'esame della prassi conferma che i Cal svolgono prevalentemente una funzione consultiva (di norma, con esito positivo) in ordine a provvedimenti amministrativi o a disegni di legge regionali, specie in materie quali turismo, istruzione, commercio, pesca e governo del territorio. All'opposto, sono ancora rari i casi nei quali i Cal partecipano alla stipulazione di intese, convenzioni e procedimenti di designazione.

Nella prassi, ancora, le associazioni rappresentative degli enti locali continuano ad esercitare un peso significativo all'interno di questi organismi. Ad esempio, anche nei casi in cui la legge regionale affida espressamente al Cal la funzione di designare i componenti di una commissione, quest'ultimo, di fatto, vi provvede su proposta dei presidenti dell'Anci e/o dell'Upi. Peraltro, anche la richiesta di parere obbligatorio al Cal è quasi sempre preceduta da tavoli tecnici (variamente denominati) ai quali prendono parte la giunta regionale e le associazioni rappresentative degli enti locali. La decisione assunta in questa sede condiziona il parere che poi deve essere reso dal Cal. Ciò significa, tra l'altro, che, anche se formalmente non fanno più parte del Cal, di fatto, le associazioni degli enti locali esercitano un peso determinante sulle sue decisioni.

Se si mettono a confronto questi organismi con quelli nazionali è possibile individuare tre caratteristiche comuni: sia gli uni che gli altri svolgono prevalentemente

una funzione consultiva nei riguardi degli uffici statali o regionali agenti, con l'elaborazione di pareri che sono quasi sempre favorevoli; entrambi sono organi di ratifica degli accordi già raggiunti tra gli esecutivi (nazionali, regionali) e le associazioni rappresentative degli enti locali e regionali nel corso delle riunioni preparatorie; nel dialogo degli enti locali con lo stato e le regioni, infine, in entrambi i casi, sia pur in forme differenziate, esercitano un peso molto importante le associazioni di categoria degli enti locali.

6.4. *La moltiplicazione dei raccordi di tipo procedimentale*

Secondo un tratto caratteristico della storia delle autonomie regionali e locali, i modelli di raccordo di tipo procedimentale sono numerosi e si ritrovano per lo più nelle discipline settoriali. Se si prende un campione costituito dalla legislazione in materia di istruzione, artigianato ed urbanistica è possibile individuare almeno sette diversi strumenti di raccordo: la *consultazione*, il *concerto*, la *conferenza dei servizi*, l'*accordo* o l'*intesa*, il *procedimento composto*, l'utilizzo di *strumenti informativi*, l'*utilizzazione di uffici*.

I modelli di raccordo procedimentale sono, dunque, molteplici e presentano differenti gradi di intensità. A volte, infatti, il legislatore preferisce avvalersi di strumenti di concertazione istituzionale, in altri casi, sceglie di ricorrere a meccanismi di raccordo convenzionali, procedimentali, organizzativi o di controllo (VII e IX).

7. *I poteri regionali e locali tra mutamenti e conservazione*

L'assetto dei poteri regionali e locali, dunque, appare ancora in fase di trasformazione, ma, allo stesso tempo, conserva alcune sue caratteristiche tradizionali, che le riforme degli ultimi venti anni non sono riuscite a scalfire; inoltre, per un verso, la sua complessità cresce negli anni, per un altro verso, si sperimentano forme di razionalizzazione nei modelli organizzativi e di azione. Ci si può limitare, in conclusione, a tre considerazioni generali.

Anzitutto, ci sono aspetti sui quali le innovazioni costituzionali e legislative non hanno prodotto novità significative: resta sostanzialmente immutata la struttura di base del potere regionale e locale; né muta la tradizionale frammentazione dei compiti amministrativi tra i diversi uffici centrali, regionali e locali. Altri cambiamenti

normativi, pur annunciati da anni, non hanno ancora trovato realizzazione: si pensi, tra l'altro, all'istituzione delle città metropolitane, alla attuazione della norma dell'articolo 119 sul cd. federalismo fiscale, alla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, e più in generale al riordino della loro disciplina generale, in esito alla riforma costituzionale del 2001.

In secondo luogo, il principio di autonomia, posto alla base delle riforme legislative degli anni novanta del secolo scorso e di quella costituzionale, riguarda più alcuni aspetti (l'organizzazione amministrativa, l'organizzazione politica nelle regioni, i procedimenti di produzione delle regole), mentre ne lambisce appena altri (il regime delle funzioni, connotato, come nel passato, da una accentuata condivisione di compiti tra i diversi livelli di governo).

Infine, alle incertezze interpretative o ai fallimenti applicativi del nuovo dettato costituzionale o delle leggi che l'avevano preceduto, corrispondono una serie di ulteriori mutamenti significativi. Se ne possono elencare di cinque tipi: l'espansione del sistema delle conferenze, che assommano una grande quantità di attribuzioni amministrative ma anche politiche, servono a compensare il fallimento dei numerosi progetti di istituire una camera delle regioni (o "senato federale") e costituiscono organismi di rappresentanza unitaria dell'intero sistema delle autonomie regionali e locali presso lo stato o del sistema delle autonomie locali presso le singole regioni; l'espansione dell'associazionismo locale, che corregge il fallimento dei progetti di accorpamento dei comuni più piccoli; lo spostamento del potere decisionale dagli organi rappresentativi agli esecutivi, che hanno nei dati forniti sullo sviluppo delle fonti regolamentari uno degli indizi maggiori; l'utilizzo dei livelli minimi delle prestazioni come nuovi meccanismi di indirizzo statale sulle regioni e gli enti locali; l'importanza del giudice costituzionale nella definizione delle regole del rapporto tra lo stato e il sistema delle autonomie regionali e locali.

Nota bibliografica

Fondamentali per lo studio della materia, M.S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1971, p. 451; S. Cassese, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in Id., *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 331; B. Dente, *Il governo locale in Italia*, in *Il governo locale in Europa*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, p. 201; S. Tarrow, *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in*

Francia, Bologna, Il Mulino, 1977; Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, *Le relazioni centro-periferia*, Milano, Giuffrè, 1984.

In generale, prima delle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2001, G. Vesperini, *I poteri locali*, Roma, Donzelli, voll. I (1999) e II (2001). Sulla disciplina vigente, F. Pizzetti, *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2002; V. Lopilato, *Le funzioni amministrative*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, a cura di G. Corso e V. Lopilato, Milano, Giuffrè, 2006, p. 178. Ampie rassegne della disciplina vigente sono contenute in ISAE *Rapporti sull'attuazione del federalismo* 2003 - 2006; ISSIRFA, *Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, 2003 - 2007.

Sulle fonti normative, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Pioggia A. e L. Vandelli, Bologna, Il Mulino, 2006, i *Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, per gli anni 2002 - 2007, Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione. Sulla giurisprudenza costituzionale, F. Marcelli, V. Giammusso, *La giurisprudenza costituzionale nella novella del Titolo V. 5 anni e 500 pronunce*, Senato della Repubblica, Quaderni di documentazione del servizio studi, n. 44, ott. 2006, V. Onida, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, 2007, p. 11 ss.

Sull'organizzazione politica, *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, a cura di A. D'Atena, Milano, Giuffrè, 2008, L. Vandelli, *Sindaci e miti*, Bologna, Il Mulino, 1997, il *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea*, pubblicato dalla Camera dei deputati (http://www.camera.it/files/pdf/documenti/AA_RAPPORTO_2007.pdf). Sulle società a partecipazione locale, *Le società partecipate degli enti locali – Rapporto 2007*, Osservatori e Rapporti, Unioncamere 2008.

Sulle funzioni, per un commento al d.lgs. n.112/98, *Lo Stato autonomista*, a cura di G. Falcon, Bologna, Il Mulino, 1998.; in precedenza, F. Merloni, V. Santantonio, L. Torchia, *Le funzioni del Governo locale in Italia. Vol. I. Il dato normativo*, Milano, Giuffrè, 1988 e S. Mannozi, V. Visco Comandini, *Le funzioni del governo locale in Italia. Volume II. Verifica dell'effettività*, Milano, Giuffrè, 1990. Sui differenziali territoriali, si v. anche Svimez, *Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno*, 2006-2008. Sui raccordi organizzativi e procedurali, G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni*, Bologna, Il Mulino, 2006; A. Piraino, F. Teresi, *La riforma del rapporto Regione – istituzioni locali. Gli strumenti di raccordo alla luce dei nuovi indirizzi costituzionali*, Catanzaro, Rubbettino, 2004. Sull'attività delle conferenze, si v. i rapporti annuali pubblicati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri tra cui, da ultimo, *Le Conferenze Stato-Regioni ed Unificate*, Roma, 2007 e *La Conferenza Stato-Città ed autonomie locali*, Roma, 2007.

