

sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti, salvo in caso di inerzia, l'esercizio del potere sostitutivo del governo ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Inoltre, spetta alla regione nell'ambito delle materie legislative di propria competenza individuare con legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni comunali fondamentali "di servizio", secondo i principi di economicità, efficienza e di riduzione delle spese, nonché il termine entro il quale i comuni devono avviare l'esercizio delle funzioni in forma associata, escludendo espressamente dal ricorso obbligatorio alle forme associative i comuni capoluogo e i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

In generale è previsto che le Regioni, con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati nei Consigli delle autonomie locali o in altra sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti:

- a) allocano le funzioni amministrative e le relative risorse in modo organico a Comuni, Province e Città metropolitane al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze;
- b) conferiscono agli enti locali, nelle materie di propria competenza legislativa, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma Cost., le funzioni ad esse trasferite dallo Stato che non richiedono di essere esercitate unitariamente a livello regionale in attuazione dell'articolo 118 Cost.;
- c) conferiscono agli enti locali le funzioni amministrative esercitate dalla Regione, che non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale;
- d) razionalizzano e semplificano, contestualmente all'allocazione delle funzioni amministrative e relative risorse a Comuni, Province e Città metropolitane, i livelli locali, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 97 e 118 Cost..

Ricorrente è nello schema governativo il coinvolgimento delle Regioni nell'ambito delle sedi di concertazione tanto a livello statale quanto regionale.

In particolare, la concertazione nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali è richiesta per la determinazione della dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni comunali fondamentali "di servizio", per l'adeguamento della legislazione regionale alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali e per la soppressione ed accorpamento di strutture, enti intermedi, agenzie od organismi, per l'allocazione delle funzioni regionali agli enti locali.

La previa intesa in Conferenza unificata, invece, è richiesta per i decreti legislativi di attuazione dell'art. 118 Cost., per i disegni di legge governativi per l'individuazione e il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative ancora esercitate dallo Stato nelle materie di all'art. 117, comma 3 e 4, Cost., per lo schema di decreto legislativo contenente la delega per l'adozione della "Carta delle autonomie locali", per il decreto ministeriale che fissa i criteri di ripartizione Fondi di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale, si stabilisce che alla disciplina degli organi e delle funzioni degli enti locali del loro territorio, si debba provvedere in conformità ai rispettivi statuti e nei limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, desumibili dalla legge medesima. Inoltre, le competenze delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome sono fatte salve in relazione alla disciplina volta alla razionalizzazione degli Uffici periferici dello Stato.

Si rilevano diverse criticità nel disegno di legge in questione:

- 1) nonostante lo schema di disegno di legge si proponga di dare attuazione dopo quasi un decennio al dettato del nuovo Titolo V della Costituzione in materia di autonomie locali, si limita a disciplinare solo alcuni aspetti tra i molteplici che richiederebbero, invece, di essere affrontati con un intervento legislativo sistematico ed unitario. Non risultano disciplinati, ad esempio, l'ordinamento e l'istituzione delle Città metropolitane (lo schema si limita a fissare la disciplina delle funzioni fondamentali), l'ordinamento di Roma Capitale, rilevanti profili ordinamentali in materia di autonomie locali disciplinati in via transitoria dalla l. n. 42/2009 (cd. federalismo fiscale) e destinati ad incidere sul sistema regionale delle autonomie;
- 2) il disegno di legge intende intervenire su settori dell'ordinamento degli enti locali che nella legislatura in corso sono stati interessati da interventi legislativi proposti dal medesimo governo, rispetto ai quali lo schermo governativo non si preoccupa di garantire il coordinamento e/o di valorizzarne la portata innovativa,
- 3) si rilevano profili di illegittimità costituzionale a fronte del fatto che il provvedimento detta disposizioni in alcuni ambiti materiali di competenza delle Regioni; basti pensare alla soppressione delle comunità montane, di competenza legislativa regionale, alla difesa civica, alla disciplina dei piccoli comuni e del sistema dei controlli sugli enti locali, oggi regolati anche dagli statuti regionali.



APPROFONDIMENTI

I. IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE

La Legge costituzionale n. 3/2001, pur confermando la *summa divisio* fondata sul binomio ordinarietà-specialità, ha introdotto una prospettiva finora parzialmente sconosciuta per il nostro regionalismo, tradizionalmente caratterizzato dall'applicazione di un modello di autonomia uniforme e generalizzato, con l'unica rilevante eccezione costituita dall'esperienza delle Regioni speciali.

Infatti, il nuovo art. 116, Cost., dopo aver confermato le autonomie speciali fondate su statuti adottati con legge costituzionale, stabilisce al terzo comma che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al 3° comma dell'art. 117 e le materie indicate dal 2° comma del medesimo articolo alle lettere l), (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), n) (norme generali sull'istruzione) e s) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata".

Tra le caratteristiche di maggior rilievo della previsione dell'articolo 116, 3° comma, Cost., spiccano indubbiamente: a) la "consensualità" del procedimento di normazione per la deroga dal regime costituzionale comune; consensualità nella quale si esprime l'esigenza di un ruolo propulsivo, da «protagonista» della Regione che intenda ricercare soluzioni originali per valorizzare la propria autonomia; b) la prospettiva di "diversificazione" sostanziale, che viene estesa a tutte le autonomie regionali con riferimento alle norme e condizioni di manifestazione della stessa autonomia; e) la evidente "connotazione dinamica" che viene impressa al modello di regionalismo adottato, in un'ottica di asimmetria e di progressività.

Per quanto concerne gli aspetti procedurali per l'attivazione e l'attuazione della clausola di specializzazione,

La Regione **Lombardia**, al fine di ottenere le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, di cui all'art. 116, comma 3, Cost., ha attivato un iter procedurale particolarmente complesso che ha interessato sia la Giunta sia il Consiglio regionale, in qualità di organo di indirizzo politico.

Con una prima delibera della Giunta del 15/09/2006, n. VIII/003159, è stato approvato il "documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", contenente approssimativamente una serie di materie, quali ambiente, energia, ricerca, rapporti internazionali, commercio con l'estero, grandi infrastrutture, aeroporti, sanità, istruzione, giudici di pace, su cui la Regione richiede forme rafforzate di autonomia e motiva queste richieste sulla base di una molteplicità di argomentazioni.

Successivamente, con delibera della Giunta regionale del 7/11/2006, n. VIII/3487, è stato approvato un documento di ricognizione dei possibili ambiti di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., da inviare al Consiglio regionale, da parte del Presidente della Giunta, per l'approvazione ai fini del perfezionamento dell'intesa tra Stato e Regione.

Tale documento, oggetto di analisi da parte delle Commissioni consiliari che hanno espresso il loro parere in materia, è stato approvato definitivamente dal Consiglio regionale in data 3/4/2007 con deliberazione n. VIII/3159. Più in particolare, il Consiglio regionale, nella deliberazione su indicata ha votato la "risoluzione concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.", impegnando il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere una intesa con riferimento ai seguenti settori e ambiti materiali: 1) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; 2) tutela dei beni culturali; 3) organizzazione della giustizia di pace; 4) organizzazione sanitaria; 5) ordinamento della comunicazione; 6) protezione civile; 7) previdenza complementare ed integrativa; 8) infrastrutture; 9) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; 10) università: programmazione dell'offerta formativa e delle sedi; 11) cooperazione transfrontaliera; 12) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Nel mese di febbraio 2008, la Regione Lombardia ha trasmesso al Governo ed al Dipartimento per gli affari regionali una bozza contenente "L'accordo sul negoziato tra Governo e Regione Lombardia per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.", in cui sono individuate per ogni singola materia suindicata le specifiche competenze che la Regione intende acquisire.



Per quanto concerne la Regione **Piemonte**, la Giunta regionale ha approvato una delibera con la quale affida al Presidente della Giunta regionale il mandato a negoziare con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa – mai raggiunta – per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., nel rispetto degli indirizzi approvati dal Consiglio regionale con la deliberazione n. 209-34545 del 29 luglio 2008. In particolare, con tale deliberazione si richiede l'acquisizione di nuove e maggiori competenze nei seguenti ambiti materiali: 1) beni paesaggistici e culturali; 2) infrastrutture; 3) università e ricerca scientifica; 4) ambiente; 5) organizzazione sanitaria; 6) previdenza complementare ed integrativa.

le caratteristiche salienti sono tre. In primo luogo si evidenzia il ruolo propulsivo della Regione, che deve attivarsi al fine di poter godere di ulteriori forme e condizioni di autonomia. Attribuendo l'iniziativa alla Regione interessata si è voluto evitare di rimettere alla discrezionalità del legislatore ordinario la possibile attuazione del principio di differenziazione. Inoltre, in que-

sto modo si è riconosciuta alle Regioni la piena responsabilità della prospettiva della differenziazione evitando di coinvolgere in tale dinamica tutte le Regioni che non potrebbero sopportarne l'onere economico e finanziario.

In secondo luogo, la stessa disposizione costituzionale sottolinea la consensualità del procedimento di normazione per la deroga dal regime costituzionale comune che coinvolge tutti i soggetti dell'ordinamento. Infatti, da una parte deve essere raggiunta una intesa tra lo Stato e la Regione interessata per la definizione della portata delle ulteriori forme di autonomia, dall'altra devono essere sentiti gli enti locali. Tale consensualità è nello stesso tempo espressione del principio di leale collaborazione e della natura cooperativa e collaborativa del regionalismo.

In terzo luogo, si richiede una fonte atipica per l'effettiva attivazione della differenziazione, ossia una legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata. Si tratta di una legge atipica sia per la particolare maggioranza che viene richiesta, sia per il limite imposto al legislatore ordinario costituito dal contenuto dell'intesa Stato-Regione. Si può, dunque, parlare di una legge formale chiamata a positivizzare l'intesa realizzata. Il coinvolgimento del Parlamento nella procedura delineata dall'art. 116, 3° comma, è finalizzato a presidiare l'unità e l'indivisibilità della Repubblica che costituiscono dei limiti alla valorizzazione delle autonomie regionali e alle ipotesi di differenziazione concernente l'assetto delle competenze legislative.

Stabiliti gli elementi essenziali del procedimento legislativo atipico, si pone il problema di stabilire quali sono gli organi competenti, tanto a livello regionale quanto a quello statale, a porre in essere tale procedura. Si tratta di una questione problematica che deriva dall'assenza di disposizioni *ad hoc* sia nelle norme costituzionali sia nelle leggi ordinarie di attuazione del Titolo V. In proposito si può segnalare la disposizione di uno schema di disegno di legge recante attuazione dell'art. 116, 3° comma, Cost., che doveva essere sottoposto alla disamina ed all'approvazione del Consiglio dei ministri nell'ottobre 2007. Tale schema di disegno di legge si limitava a disciplinare le questioni proce-

La Regione **Veneto**, al fine di ottenere le ulteriori competenze di cui all'art. 116, comma 3, Cost., ha attivato una procedura di iniziativa della Giunta a cui ha fatto seguito una delibera di Consiglio. In particolare la proposta di deliberazione amministrativa d'iniziativa della Giunta regionale n. 88/CR del 17 luglio 2007, recante il documento tecnico volto ad avviare ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione le trattative con il Governo, dispone l'acquisizione di ulteriori competenze legislative ed amministrative nei seguenti ambiti: 1) istruzione; 2) tutela della salute; 3) tutela e valorizzazione dei beni culturali; 4) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; 5) potere estero della Regione; 6) organizzazione della giustizia di pace; 7) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; 8) ordinamento della comunicazione; 9) previdenza complementare ed integrativa; 10) protezione civile; 11) infrastrutture; 12) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.



Sulla base di tale atto di indirizzo, il Consiglio, con una deliberazione del dicembre 2007, in assenza di una procedura disciplinata dal legislatore nazionale, ha previsto di affidare al Presidente della Giunta regionale il mandato di negoziare e concertare con il Governo della Repubblica, in armonia al principio di leale collaborazione, la definizione di un'intesa ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116 terzo comma della Costituzione, con riferimento alle materie di cui all'allegato del presente provvedimento; di impegnare la Giunta regionale ad assicurare forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali secondo quanto previsto dall'articolo 116 terzo comma della Costituzione e dall'articolo 35 quarto comma dello Statuto della Regione del Veneto, sentita la competente commissione consiliare, considerando che delle maggiori funzioni ottenibili dallo Stato beneficerebbero la Regione e l'intero sistema delle autonomie venete; di garantire adeguata e tempestiva informativa al Consiglio regionale sugli sviluppi della fase negoziale; di prevedere la partecipazione di tecnici indicati dall'Ufficio di Presidenza ai tavoli tecnici di concertazione con il Governo; di stabilire che il Presidente della Giunta regionale sottoporrà all'approvazione del Consiglio regionale lo schema d'intesa concertato con il Governo della Repubblica prima della relativa sottoscrizione.

durali inerenti la definizione dell'intesa e la presentazione del disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia ampliata. In particolare, si prevedeva che l'iniziativa spettasse alla Regione che la esercitava secondo modalità e forme da essa direttamente stabilite, presentando la propria proposta al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari regionali da lui delegato e provvedendo ad acquisire preliminarmente il parere del Consiglio delle autonomie locali, ove istituito, ovvero il parere espresso dai rispettivi organi consiliari – delle Province e delle Città metropolitane, nonché di Comuni aventi complessivamente un numero di abitanti pari alla maggioranza della popolazione residente nella Regione e, in ogni caso, dei Comuni capoluogo di provincia. Si prevedeva, poi, lo svolgimento dell'istruttoria sullo schema di intesa che doveva contenere una specifica regolazione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione, coerente e coordinata con la disciplina generale sul federalismo fiscale e finanziario e doveva essere presentata all'approvazione del Governo che entro trenta giorni deve deliberare in merito.

Da un punto di vista contenutistico, l'art. 116, 3° comma, stabilisce la possibilità per le Regioni di vedersi riconosciute ulteriori forme e condizioni di autonomia limitatamente alle materie elencate nel terzo comma dell'art. 117 e a tre materie comprese nell'elenco del secondo comma, ossia l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente. Si tratta di materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regione e di alcune materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Fino ad ora solamente tre Regioni, ossia la Lombardia, il Piemonte ed il Veneto, hanno manifestato la propria volontà di dare attuazione alla clausola di specialità diffusa. Tuttavia, in nessuno dei tre casi, nonostante gli organi regionali abbiano esercitato il proprio potere di iniziativa mettendo in moto la macchinosa procedura prevista nell'art. 116, 3° comma, si è raggiunta l'effettiva attuazione della differenziazione regionale stante la mancata prosecuzione del procedimento disposto dal legislatore costituzionale.

2. IL CODICE DELLE AUTONOMIE (AC 3118)

Iter parlamentare: il disegno di legge governativo, presentato alla Camera dei deputati il 13 gennaio 2010, è stato assegnato alla Commissione Affari costituzionali, in sede consultiva e referente, lo scorso 11 marzo. In tale sede, alle indagini conoscitive ed alle diverse audizioni finalizzate a garantire la partecipazione di tutti i livelli di governo interessati - hanno partecipato rappresentanti dell'ANDIGEL, del Coordinamento nazionale province montane, dell'ANCEM, nonché della Lega delle Autonomie locali. Secondo la programmazione dei lavori, la disamina in Assemblea del disegno di legge sulle autonomie dovrebbe iniziare a partire dal 24 maggio prossimo, in seguito alla votazione degli emendamenti presso la Commissione affari costituzionali.

Con lo schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri del 15 luglio 2009, inviato il 3 agosto 2009 alla segreteria della Conferenza Unificata per l'acquisizione del relativo parere e presentato alla Camera dei Deputati lo scorso 13 gennaio, il governo si propone di dare attuazione alle disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione sugli enti locali.

Lo schema di disegno di legge, nei diversi capi in cui si articola, provvede a disciplinare in attuazione dell'articolo 117, secondo

comma, lettera p), Cost. le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; a dare attuazione all'articolo 118, primo e secondo comma, Cost. in materia di conferimento delle funzioni amministrative alle autonomie territoriali nelle materie di competenza legislativa dello Stato e delle regioni; alla razionalizzazione delle Province e degli Uffici decentrati dello Stato; alla soppressione di enti e organismi che operano in ambito locale e regionale; alla modifica della composizione e delle funzioni dei Consigli e delle Giunte degli enti locali; a porre una specifica disciplina per i piccoli Comuni; a modificare la disciplina inerente ai direttori generali degli enti locali; a riscrivere le norme relative ai controlli negli enti locali.

Inoltre, lo schema di disegno di legge indica le disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (dlgs. n. 267/2000) da abrogare e contiene la delega al governo per la adozione della "Carta delle autonomie locali", al fine di riunire e coordinare sistematicamente in un Codice le disposizioni statali relative alla disciplina degli enti locali.

Il dato maggiormente significativo è rappresentato dagli ampi spazi di regolazione che lo schema di disegno di legge riconosce alle Regioni. In tal senso, basti pensare a quanto disposto dal disegno di legge in questione sulle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane la cui disciplina è demandata alla legge regionale nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, Cost. (materie legislative concorrenti e residuali) ed è espressamente escluso che le funzioni fondamentali possano essere esercitate da enti o agenzie regionali.

In particolare è riservato alla legge regionale l'adeguamento della legislazione regionale alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'art. 117 terzo e quarto comma Cost. in relazione alle modalità di esercizio, nonché la soppressione e accorpamento di strutture, enti intermedi, agenzie e organismi titolari di funzioni coincidenti con quelle allocate ai Comuni e alle Province. Tale legislazione regionale deve essere adottata entro nove mesi dalla data di entrata in vigore sulla base di accordi stipulati nei Consigli delle autonomie locali o in altra