

La regionalizzazione dell'ordinamento degli enti locali*

di Gian Candido De Martin

Innanzitutto, un sincero ringraziamento per l'invito. Devo accennare subito a due battute in premessa, in primo luogo per chiarire il senso del titolo del mio intervento, così come l'ho interpretato. "La regionalizzazione dell'ordinamento degli enti locali" non l'ho intesa come una affermazione da motivare, da sviluppare, ma una questione da approfondire, anche criticamente, al fine di stabilire chi deve fare che cosa per l'attuazione concreta del disegno autonomistico della Repubblica. Di conseguenza, la domanda che mi sono posto e alla quale cercherò in qualche modo di rispondere è se e come si può parlare di regionalizzazione dell'ordinamento degli enti locali.

Una seconda battuta è per precisare che naturalmente debbo in questa sede limitarmi a qualche sintetica considerazione, senza poter argomentare adeguatamente ed entrare nel dettaglio, comunque sottolineando fin da subito che l'orizzonte nel quale cerco di muovermi è esclusivamente quello della Costituzione vigente, dopo la riforma del Titolo V: Costituzione peraltro spesso disattesa, stravolta, come ha già sottolineato Stelio Mangiameli, analizzando la legislazione della crisi. In ogni caso la Costituzione è da considerare, ovviamente, almeno per i giuspubblicisti, un punto di riferimento essenziale da concretizzare, al di là di talune esigenze di perfezionamento, di rettifica o manutenzione, specie nel riparto della potestà legislativa, oppure di integrazione, come in ordine alla Camera delle Autonomie, all'accesso degli enti locali alla Corte costituzionale, al sistema delle Conferenze interistituzionali, che non potranno però essere oggetto di attenzione nella mia relazione.

Piuttosto cercherò di distinguere, per un verso, tra autonomie locali territoriali, cioè tra enti autonomi previsti dalla Costituzione, e altri "enti locali", facendo riferimento a una nozione che ora non è più di carattere costituzionale, ma che pure ha ancora una sua rilevanza, mentre, per altro verso, tra le diverse discipline in materia di enti locali previste rispettivamente per le Regioni ordinarie e per quelle speciali.

* Testo della relazione tenuta al seminario ISSiRFA-CNR, "Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta", svoltosi a Roma il 11 giugno 2012; contributo in corso di stampa negli atti del convegno.

Con riferimento agli enti autonomi previsti dall'articolo 114 Cost. (Comuni, Province e Città Metropolitane), ritengo sia difficile poter parlare di regionalizzazione dell'ordinamento degli enti locali, tanto più alla luce dell'impostazione del nuovo Titolo V, il quale, oltre a sancire un policentrismo senza gerarchie istituzionali tra le componenti costitutive della Repubblica, ha introdotto, come ben noto, una serie di garanzie forti anche per le autonomie locali, rispetto a quanto originariamente prefigurato negli artt. 118 e 128 Cost. Di qui, come si era evidenziato nei lavori preparatori per l'attuazione della riforma del Titolo V, poi rimasti al palo (penso, ad esempio, alla Commissione Vari che nel 2003 aveva elaborato documenti significativi in materia), scaturiscono, a mio parere, alcuni punti fermi. Primo fra tutti quello che porta a sottolineare la riserva al legislatore statale di alcuni essenziali elementi dell'ordinamento degli enti locali: ovviamente, il riferimento è anzitutto a quanto stabilito dalla lettera *p* del secondo comma dell'art. 117 Cost. (in ordine alla disciplina di organi di governo, di sistemi elettorali e funzioni fondamentali tali enti), a cui si può aggiungere, peraltro, un'analogia riserva, sempre in base al nuovo art. 117, in materia di coordinamento della finanza pubblica, di vincoli comunitari, di patto di stabilità e conseguenti controlli di sistema; ferme restando, in ogni caso, alcune garanzie costituzionali dell'autonomia locale, a cominciare da quella statutaria (art. 114) e dalla titolarità di funzioni proprie, *ex art.* 118 (su cui si soffermerà la successiva relazione di Luciano Vandelli).

Le conseguenze che derivano da questa impostazione, in parte certamente innovativa, del nuovo Titolo V del 2001, sono due. Da un lato, un forte ridimensionamento del potere generale di ordinamento degli enti locali spettante al legislatore statale: prima si trattava di un potere generale, ora si tratta di un potere circoscritto ad alcuni oggetti costituzionalmente definiti con la conseguente necessità di una profonda revisione del Testo Unico n. 267 del 2000 (appena approvato quando è subentrata la novella costituzionale). Dall'altro, il forte ampliamento di quello che definirei il potere di auto-ordinamento degli enti locali (dei Comuni, delle Province, delle Città Metropolitane), già sancito significativamente, in vigenza dell'originario Titolo V, dalla legge 142 del 1990, ma che ovviamente risulta ora assai rafforzato in una nuova prospettiva, non solo in virtù dell'art. 114, ma anche della previsione dell'art. 117, sesto comma, laddove si riconosce esplicitamente un potere normativo proprio degli enti locali per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite.

Di qui, la necessità di distinguere, guardando all'attuale Tuel, le norme destinate a restare di competenza del legislatore statale, rispetto a quelle che dovrebbero acquistare maggior peso dal punto di vista dell'auto-ordinamento degli enti medesimi, attraverso statuti e regolamenti. Sul primo versante, si possono collocare alcune disposizioni generali, gran parte delle norme sui soggetti, quasi tutte quelle in ordine agli organi di governo, mentre dovrebbe di molto ridursi la normativa attuale del testo unico in tema di organizzazione del personale e per certi versi anche in ordine ai servizi ed interventi pubblici locali; da rivedere profondamente dovrebbe essere, d'altra parte, anche la materia dei controlli, per i quali resterebbe in vita, come esclusiva competenza statale, il solo versante del controllo sugli organi, con invece un nuovo assetto per quanto attiene all'ordinamento finanziario e contabile e alle complesse verifiche sulle gestioni degli enti locali.

Dal punto di vista dell'auto-ordinamento, debbono necessariamente essere accresciuti gli spazi disponibili per gli statuti e i regolamenti locali, in materia ad esempio di partecipazione e di accesso, di previsioni di difensori civici e di forme di decentramento (fatti oggetto invece di assai opinabili interventi statali recenti nella legislazione sulla crisi), nonché ovviamente con riguardo all'organizzazione degli uffici ed ai controlli interni, che dovrebbero essere il baricentro di un nuovo sistema di autonomie responsabili.

A fronte di questa duplice esplicita competenza costituzionale, statale e locale, in materia di ordinamento degli enti autonomi, appare quindi problematico configurare sul punto una competenza regionale generale, che dovrebbe in qualche modo essere ricondotta al quarto comma dell'art. 117 Cost., laddove si disciplina la competenza legislativa regionale cosiddetta residuale, che sarebbe oltretutto, a mio giudizio, incoerente rispetto a talune esigenze insopprimibili di garanzia unitaria delle autonomie locali, non facilmente conciliabili con una marcata potenziale differenziazione regionale degli ordinamenti dei Comuni e Province della Repubblica.

Ciò non esclude, peraltro, la possibilità di configurare uno spazio regionale – anche significativo – in materia di ordinamento degli enti locali, come cercherò subito di precisare, in larga sintonia con quanto d'altronde già affermato da Stelio Mangiameli. Quello che mi sembra inaccettabile è dilatare il ruolo regionale in materia, quasi fosse una competenza generale, salvo soltanto quanto attribuito al legislatore statale dal secondo comma dell'art. 117: ciò infatti, comprimerebbe e degraderebbe fortemente la *ratio* dell'autonomia locale, così come riconosciuta nel nuovo Titolo V.

Ciò premesso, riterrei di poter concludere queste prime considerazioni con la sottolineatura che l'obiettivo di sistema per attuare il disegno costituzionale sulle autonomie locali dovrebbe tradursi nella realizzazione di una Carta delle autonomie. Carta, e non Codice, come invece frequentemente si usa dire, perché questo secondo termine richiama la logica di un Testo Unico omnicomprensivo, in cui si dovrebbero disciplinare tutti gli aspetti dell'ordinamento degli enti locali. La Carta delle autonomie dovrebbe essere, al contrario, la sede in cui racchiudere le sole disposizioni nazionali in materia di enti territoriali locali richieste dalla Costituzione, aprendo, per il resto, spazio soprattutto all'auto-ordinamento.

Il che significa – come già accennato – superare radicalmente il Testo unico del 2000, così come la fuorviante recente legislazione della crisi (le improvvisazioni del decreto “Salva Italia”, e via dicendo), su cui non aggiungo nulla rispetto a quello che ha sostenuto Mangiameli in precedenza, che è a mio avviso da condividere pienamente. Si tratta, infatti, di interventi che molto spesso hanno svuotato sostanzialmente non solo l'autonomia locale, ma anche quella regionale, dopo che già una serie di altri provvedimenti legislativi erratici della sedicesima legislatura avevano contribuito a creare una situazione abnorme per quanto riguarda l'effettività dei principi autonomistici, introducendo tra l'altro una serie di amministrazioni straordinarie e di commissari che hanno ridotto gli enti locali a soggetti sotto tutela, se non in balia del legislatore statale, con una serie di potenziali vizi di incostituzionalità sui quali non è dato qui intrattenersi.

La Carta delle autonomie, se intesa correttamente, dovrebbe essere quindi il punto di approdo e, in un certo senso, la chiave metodologica del processo riformatore per attuare la riforma del Titolo V, in modo da creare le condizioni per una effettiva valorizzazione dell'auto-ordinamento di Comuni e Province, anche dal punto di vista dell'attuazione corretta dell'articolo 119 Cost. e delle responsabilità di gestione delle risorse finanziarie e patrimoniali (al di là del fuorviante approccio del federalismo fiscale *ex* legge 42 del 2009, approvata prima di attuare l'art. 118 e, pertanto, prima di stabilire chi fa che cosa nell'ambito del sistema delle autonomie).

Ciò chiarito, uno spazio legislativo regionale in grado di incidere sugli enti locali si può certamente configurare, in una prospettiva che qualificherei soprattutto di supporto e di integrazione all'effettivo sviluppo dell'autonomia di Comuni e Province: uno spazio che spetta alle Regioni ordinarie, in base a riferimenti costituzionali espliciti ed impliciti, tenendo conto anche di elementi di sistema, che si sono consolidati prima e dopo la riforma del Titolo V.

Da questo punto di vista distinguerei tra competenze regionali, per così dire necessarie, previste da norme costituzionali, e competenze eventuali, aggiuntive, in una prospettiva che comunque deve essere compatibile col nuovo quadro costituzionale e che, quindi, esclude radicalmente alcune ipotesi di intervento: ad esempio, in materia di controlli sugli atti e sulle gestioni locali (dopo l'abrogazione dell'art. 130 Cost.). Più articolato può essere il discorso sulla ammissibilità di una legislazione regionale in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni degli enti locali, in ordine alla quale si debbono in ogni caso escludere interventi riguardanti funzioni locali estranee alle materie di competenza legislativa regionale. Per il resto, mi limito qui ad osservare che, stante il nuovo art. 117, sesto comma, Cost., dovrebbero essere sollevate serie perplessità sull'art. 4 della legge n. 131 del 2003, la c.d. legge La Loggia, laddove sembra riconoscere uno spazio quasi illimitato sia al legislatore statale che regionale in materia di organizzazione degli enti locali, in particolare, stabilendo che il potere regolamentare locale è subordinato ai requisiti minimi di uniformità stabiliti dalla legislazione sia statale che regionale, senza alcun vincolo ulteriore, lasciando quindi il legislatore del tutto arbitro nella determinazione di tali requisiti, che potrebbero finire di fatto per vanificare il senso dell'autonomia normativa locale, pur costituzionalmente riconosciuta.

Comunque, in ordine alle competenze regionali necessarie in grado di incidere sugli ordinamenti locali, sottolineerei soprattutto le seguenti. In primo luogo quelle relative alla determinazione degli ambiti territoriali degli enti di base o di primo livello territoriale, visto che l'art. 133 della Costituzione è inequivocabile in materia, a parte la serie di norme del Testo unico vigente, a conferma di un ruolo regionale giustificato anche, come ovvio, dalle grandi differenze dei contesti locali in ordine alla dimensione territoriale e demografica dei Comuni del nostro paese. Molte perplessità avrei, invece, in ordine a un ruolo regionale relativo alle Province, che non spetta per Costituzione, se non ai fini dell'espressione di un parere per la eventuale modifica delle circoscrizioni provinciali. Pertanto, l'ipotesi ventilata da uno dei tanti interventi della legislazione della crisi di regionalizzare gli enti intermedi, a partire dalla determinazione dei loro ambiti territoriali, mi pare del tutto fuori quadro rispetto all'assetto costituzionale vigente. Senza considerare, naturalmente, i rischi che siffatta scelta verosimilmente comporterebbe: vale a dire l'aumento del numero degli enti intermedi (e dei conseguenti costi per il sistema).

Un secondo ambito di competenza regionale riguarda l'assetto delle funzioni amministrative locali, ovviamente, riferendosi alle funzioni non fondamentali nelle materie regionali, laddove

quindi il *dominus* delle decisioni sulla allocazione delle funzioni non può che essere il legislatore regionale. Vi è poi, un'altra area importante, relativa alla disciplina dell'esercizio delle funzioni locali nelle materie regionali – ovviamente sempre con i limiti del sesto comma dell'art. 117 – che si lega soprattutto alla questione dei modelli gestionali associativi tra i piccoli Comuni, per favorire una maggiore efficienza degli enti locali e coinvolgere gli stessi nell'attuazione delle politiche della programmazione regionale, che dovrebbero essere il vero baricentro del ruolo delle Regioni dopo la riforma del Titolo V. Ancora, rientra certamente nel novero delle competenze regionali un'area che riguarda i raccordi tra autonomie locali e Regioni, come già sottolineato da Stelio Mangiameli. Anche in questo caso emerge un'idea della Regione come centro propulsore, di coordinamento e di supporto – dunque, di un modello di relazioni collaborative e non gerarchiche – del sistema delle autonomie locali, che già una condivisibile giurisprudenza anteriore alla riforma del Titolo V aveva messo in luce. Vi è, inoltre, uno spazio regionale sul versante finanziario, già accennato da Mangiameli, le cui considerazioni sostanzialmente faccio mie, in particolare nella prospettiva di una corretta attuazione del c.d. federalismo fiscale, che dovrebbe valorizzare anche il legislatore regionale in modo significativo rispetto alle autonomie locali, con interventi a vario titolo di orientamento, perequazione e supporto dell'autonomia finanziaria locale. Da menzionare, altresì, un ruolo regionale – da valutare peraltro anche in chiave critica – in materia dei c.d. enti strumentali, su cui si farà qualche cenno più avanti, pur non essendo possibile un adeguato approfondimento in questa sede.

Passando alle competenze regionali per così dire eventuali, destinate a incidere sull'ordinamento degli enti locali, mi limito a richiamare quanto profilato nei testi recenti sulla Carta delle Autonomie, in discussione in Parlamento, laddove si prefigurano, ad esempio, spazi demandati al legislatore regionale per una modifica dell'allocazione delle funzioni fondamentali previste in via generale a livello nazionale, peraltro di intesa con gli enti locali, non unilateralmente da parte delle Regioni. Si prevedono anche spazi significativi di competenza regionale in materia di forme associative tra enti locali, fermo restando che (specie) per le unioni obbligatorie di Comuni, i tratti essenziali non potrebbero che essere legati ad una disciplina nazionale in ordine alle dimensioni minime o massime, agli organi di governo, alle funzioni fondamentali. Si indicano altresì, possibili interventi regionali in ordine ad altri modelli collaborativi, nonchè per eventuali ipotesi di riassetto territoriale, che potrebbero, per certi versi, incidere anche su prospettive di revisione delle circoscrizioni provinciali. In sostanza, complessivamente, un ruolo regionale non

certo trascurabile, anche nell'ottica dell'effettività dell'autonomia locale. Un ruolo peraltro riconducibile, come accennavo, soprattutto a una funzione di supporto, finalizzata a favorire il buon andamento e la riorganizzazione delle autonomie locali nel sistema regionale, al di là di quello che già prevede il d.lgs. 112 del 1998, pur utile per molti versi in materia. Comunque, un ruolo esercitabile in molti casi – è opportuno precisarlo – previa autolimitazione del legislatore statale in questi campi.

Detto questo per le Regioni ordinarie, qualche battuta sulla questione dell'ordinamento degli enti autonomi locali ricompresi nelle Regioni speciali, per i quali si potrebbe arrivare a conclusioni assai diverse da quanto sin qui sostenuto, volendo far riferimento esclusivamente alla legge n. 2 del 1993, che aveva esteso a tutte le Regioni speciali la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali. In effetti, però, questa regionalizzazione piena dell'ordinamento di Comuni e Province nelle cinque Regioni ad autonomia differenziata va messa in discussione da vari punti di vista, a mio giudizio, ove si tenga conto del nuovo quadro costituzionale del Titolo V, arrivando a conclusioni per molti versi non dissimili da quanto si è visto per le Regioni ordinarie.

In questa sede non mi soffermo ovviamente sulla questione complessiva della specialità regionale, spesso malintesa, soprattutto sul piano finanziario, che trova spesso supporto nella giurisprudenza costituzionale, con un conseguente arroccamento delle Regioni speciali a cercare di mantenere a tutti i costi il doppio binario di ordinamento, anche laddove è certo ormai facile giustificarlo.

Mi limito a tre considerazioni utili ai nostri fini. La prima per affermare che il potere di ordinamento degli enti locali delle Regioni speciali dovrebbe essere, a mio avviso, comunque inquadrato nel nuovo Titolo V. La specialità di un quarto delle regioni italiane, pur fondata su leggi costituzionali *ad hoc*, non può prevalere su tutto il quadro costituzionale generale riguardante le autonomie locali del nostro sistema, anche perché nelle stesse norme degli statuti speciali che riguardano i poteri di ordinamento degli enti locali di queste Regioni si fa riferimento, come noto, ad alcuni vincoli espliciti, vale a dire all'armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento giuridico. Il nuovo Titolo V, dal punto di vista della condizione istituzionale degli enti locali, contiene alcune garanzie che devono essere per così dire di sistema, come d'altra parte anche alcune pronunce recenti della Corte costituzionale hanno chiaramente fatto emergere.

La seconda considerazione riguarda specificamente l'interpretazione e la portata della clausola di *favor* per l'autonomia prevista dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che

estende automaticamente alle Regioni speciali le maggiori autonomie sancite con la novella del 2001. Anche a voler applicare questa clausola alle sole Regioni – e non anche alle autonomie locali in esse ricomprese (come una pronuncia, peraltro opinabile, del giudice delle leggi ha ritenuto)–, appare difficile non desumere da questa norma di *favor* dell'autonomia la necessità che le stesse Regioni speciali riconoscano ai rispettivi Comuni e Province, come minimo, le medesime garanzie di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria stabilite in via generale per gli enti locali dalla riforma del 2001. Quindi, da un lato, Comuni e Province ricompresi nelle Regioni speciali non possono avere minori funzioni fondamentali di quelle già previste o che saranno stabilite per i Comuni e le Province ex lettera *p* dell'art. 117, dall'altro dovrebbero aver riconosciuto uno spazio di auto-ordinamento e di autocontrollo, come minimo analogo a quanto previsto per gli enti locali ricompresi nelle Regioni ordinarie. Analogamente dovrebbe dirsi in materia di Consigli delle autonomie (vedi ultimo comma art. 123 Cost.) ed altro ancora, con una interpretazione che dovrebbe comunque superare ogni tentazione, spesso presente in alcune Regioni speciali, di centralismo regionale, ossia di una sorta di ordinamento paragerarchico tra Regioni ed enti locali.

Terza e ultima considerazione, tenendo conto che su questo punto si intravede qualche utile segnale, sia pur ancora molto debole, in alcuni interventi legislativi recenti o in testi *in itinere*. Il riferimento è sia al comma 20 *bis* dell'art. 23 della legge 214 del 2011 ("Salva Italia"), sia all'articolo 27 del testo *in itinere* della Carta delle autonomie, dove si prevede espressamente un'esigenza di adeguamento pieno delle Regioni speciali a quanto previsto in questi testi normativi in ordine all'ordinamento degli enti locali, con l'aggiunta anche di qualche misura sanzionatoria o di poteri sostitutivi in caso di inottemperanza.

Vado rapidamente all'ultimo aspetto da trattare, ossia quello riguardante gli "altri enti locali", diversi da quelli territoriali fin qui considerati. "Altri enti locali", come sappiamo, è una nozione ambigua o polivalente, sulla quale, a suo tempo, sono state scritte anche approfondite monografie. In questa nozione si ricomprendono, in ogni caso, figure eterogenee, sia proiezioni di enti locali territoriali (in particolare, forme associative e unioni), sia enti creati da enti locali, sia enti creati dalle Regioni operanti in ambito locale. Ci sono, in altre parole, una miriade di potenziali riferimenti. Senza entrare qui in altri dettagli e precisato che, con la riforma del Titolo V, sono venuti meno i riferimenti puntuali in materia – in particolare, rispetto agli artt. 118 e 130 originari – mi limito a sottolineare come non si debba trascurare un versante possibile, se non necessario e

potenzialmente assai ampio, di poteri regionali di ordinamento di tali organismi, tenendo conto sia di soggetti locali non territoriali già esistenti, sia di altre ipotesi che possono essere prefigurate.

Qui mi limito a qualche considerazione relativa soprattutto a due categorie di soggetti, le Unioni di comuni e le Comunità montane, aggiungendo poi un accenno agli enti strumentali di ambito locale.

Quanto alle Unioni di comuni, definite dall'art. 32 del Testo unico vigente come enti locali costituiti da due o più Comuni contermini allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza, l'attuale ordinamento prevede sia un ruolo statale che regionale di disciplina in materia, dando peraltro uno spazio anche significativo all'auto-ordinamento da parte delle stesse Unioni, in particolare per quanto riguarda l'atto costitutivo, lo statuto, nonché la potestà regolamentare. Quindi, per un verso, si debbono applicare in materia principi statali generali, con riferimento esplicito a quelli previsti per l'ordinamento dei Comuni, specie in ordine agli organi di governo e alle risorse finanziarie delle Unioni; per altro verso, però, alle Regioni è riconosciuto – e, a mio giudizio, ciò non può essere messo in discussione – un significativo ruolo di promozione e sostegno dell'esercizio associato delle funzioni nei Comuni di minore dimensione, soprattutto mediante l'individuazione di ambiti ottimali – sia pure frutto di concertazione e non di scelta unilaterale da parte della Regione –. In tali ambiti debbono costituirsi le Unioni, fermo restando il potere sostitutivo regionale, in caso di inerzia, entro il termine stabilito dalla stessa Regione. Questo assetto riguarda certamente gli organismi associativi locali che sono da considerare proiezione dei Comuni autonomi: si tratta di un assetto destinato ad avere in futuro una rilevanza ancor maggiore di quella che ha attualmente, stante l'orientamento, pienamente da condividere, di prevedere Unioni obbligatorie polifunzionali dei Comuni sotto i cinquemila abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali, in modo tale da rendere effettiva l'autonomia dei piccoli Comuni, che altrimenti rischierebbe di essere affermata solo sulla carta. Di qui la necessità di contemperare un ruolo di ordinamento generale a livello statale, *ex* lettera *p* dell'art. 117 Cost., a garanzia di un sistema unitario, che deve basarsi su alcune invarianti, con un ruolo regionale che dovrebbe invece riguardare soprattutto gli ambiti e tutto ciò che può favorire un'effettiva riorganizzazione del sistema di base dei Comuni. In sostanza, al di là degli incentivi alla fusione tra piccoli Comuni, dovrebbe essere per molti versi il legislatore regionale a modulare le forme di valorizzazione dell'Unione, da considerare in qualche modo il nuovo Comune.

Per le Comunità montane il discorso, a mio giudizio, dovrebbe essere per molti versi analogo a quello appena fatto per le Unioni, considerando, tra l'altro, che l'attuale Tuel, all'art. 27, ha stabilito che le Comunità montane si debbano considerare come Unioni di comuni, costituite obbligatoriamente tra Comuni montani (o parzialmente montani) per l'esercizio associato di funzioni comunali, oltre che per l'esercizio di funzioni specifiche legate agli interventi per le zone montane. D'altra parte, la disciplina vigente del Testo unico riconosce già alla legge regionale un ruolo piuttosto ampio in materia di Comunità montane, non solo per la determinazione degli ambiti, per zone omogenee, ma anche in ordine alla costituzione degli enti, all'approvazione degli statuti, alle procedure di concertazione, ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.

Questo ruolo regionale ampio, che ha indotto, in modo peraltro fuorviante, a mio giudizio, il legislatore statale (e anche la Corte costituzionale) a ritenere le Comunità montane veri e propri enti strumentali delle Regioni, con la conseguenza addirittura di poter decidere *sic et simpliciter* la loro eventuale soppressione, mi pare frutto di una interpretazione forzata e non convincente della natura di questi enti. Senza approfondire qui queste considerazioni (rinviando alle note critiche scritte con Marco Di Folco a margine della sentenza 237 del 2009 della Corte costituzionale), vorrei solo sottolineare che fin dalla loro origine (v. l. 1102/1971) le Comunità montane sono state configurate come enti autonomi locali necessari per gestire funzioni associate dei Comuni montani, nonché – in aggiunta – interventi speciali per la montagna. Quindi, anche per il futuro, nulla osta – a mio giudizio – a ricomprendere le Comunità montane nel *genus* delle Unioni obbligatorie polifunzionali di Comuni autonomi, ovviamente con alcune specificità, che possono valorizzare il ruolo del legislatore regionale, specie in ordine alle funzioni aggiuntive da attribuire a queste Unioni, senza che ciò significhi poterne disporre liberamente come enti strumentali della Regione.

Un'ultima battuta, prima di concludere, sugli enti strumentali operanti in ambito locale, che possono essere qualificati enti locali in senso generico. Si tratta di una realtà multiforme di soggetti frequentemente costituiti in base a scelte regionali, che hanno dato vita a organismi di ambito subregionale, con varia denominazione, talora addirittura organizzati con strutture decentrate a vari livelli locali, per esercitare funzioni e servizi amministrativi di carattere locale, che – già prima della riforma del 2001 – la Regione avrebbe dovuto invece decentrare a Comuni e Province in base all'originario art. 118 della Costituzione, come era stabilito tra l'altro con dalla legge 142 del 1990 e dal d.lgs. 112 del 1998. Queste scelte regionali, contrarie a quanto la stessa Costituzione aveva stabilito, hanno via via portato ad una deriva che ha consolidato una visione accentrata ed una

amministrativizzazione fuorviante delle Regioni, con la creazione di una miriade di soggetti non territoriali strumentali da essa dipendenti, che Luca Castelli ha di recente inventariato, fornendone anche alcune cifre significative nell'ambito di una ricerca dell'ISSiRFA, con una distinzione tra enti dipendenti, consorzi, forme associative, aziende, istituzioni, società partecipate. Questa situazione dovrebbe essere messa fortemente in discussione nella prospettiva di attuare effettivamente il disegno del nuovo Titolo V, perché si tratta di valorizzare il più possibile il ruolo operativo di Comuni e Province, come enti autonomi responsabili della gestione delle funzioni amministrative ex art. 118 Cost.. Si può anche aggiungere che, piuttosto che porre mano – per risparmiare – sugli enti intermedi, prefigurando addirittura la soppressione delle Province, si dovrebbe semplificare sul piano istituzionale questo panorama composito di organismi, eliminando o riducendo il più possibile gli enti strumentali.

Tirando a questo punto le fila in merito alle considerazioni svolte, riterrei di poter dire di non aver dato una risposta elusiva in ordine alla domanda che mi ero posto all'inizio in ordine alla domanda che mi ero posto all'inizio. La Regione è certo un soggetto che può concorrere a definire alcuni principi incidenti sull'ordinamento del sistema autonomistico locale, in una prospettiva comunque che da un lato privilegi la cooperazione, e non la subordinazione, la reciprocità, e non la separazione, la persuasione e non il comando, dall'altro rafforzi autonomie e unità in una visione integrata e sussidiaria. Il ruolo delle Regioni, sia ordinarie che speciali, sull'ordinamento degli enti locali non può che essere un ruolo circoscritto, sia pure significativo, stanti le esigenze che si sono richiamate, per un verso di rispetto della cornice unitaria della Repubblica, per altro verso di garanzia di uno spazio effettivo di auto-ordinamento di Comuni e Province. In questa prospettiva, per evitare ulteriori sfasature o contraddizioni con il disegno autonomistico della Repubblica, dopo oltre dieci anni dall'approvazione della riforma del Titolo V, appare sempre più prioritaria e ineludibile l'esigenza di dar vita (finalmente) al primo provvedimento che può razionalizzare il processo attuativo di tale disegno, in modo da riconoscere anche alle Regioni, oltre che alle autonomie locali, lo spazio appropriato per andare in concreto nella direzione prevista in Costituzione. Mi riferisco ovviamente alla necessità di arrivare finalmente all'approvazione della Carta delle Autonomie, con contenuti conformi ai principi che ho cercato di richiamare, come riferimento essenziale non solo per le autonomie locali, ma anche per le Regioni.